Ueber die Giltigkeit von Staatsverträgen, insbesondere ihre Abhängigkeit von der in der Reichsverfassung vorgeschriebenen Mitwirkung der Volksvertretung nach altem und neuem Reichsverfassungsrecht unter Berücksichtigung der Dawesgesetze.

Dissertation

zur Erlangung der juristischen Doktorwürde
bei der
Hohen Rechts- und Staatswissenschaftlichen
Fakultät der Schlesischen Friedrich-Wilhelms-
Universität zu Breslau
vorgelegt von

Gotthard Schachschal
Referendar in Schweidnitz.

1925.

Druck von Richard Becker in Schweidnitz

Gedruckt mit Genehmigung
der rechts- und ſtaatswiſſenſchaftlichen Fakultät
der Univerſität Breslau.

Berichterſtatter: Geh. Regierungsrat Profeſſor Dr. Helfritz.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Literatur-Verzeichnis.

Ablaß. Des deutſchen Reiches Verfaſſung, ein Handbuch für das deutſche Volk, Berlin 1919.

Anſchütz. Die Verfaſſung des deutſchen Reiches vom 11. Auguſt 1919, Berlin 1921.

Parlament und Regierung im deutſchen Reich, Berlin 1918.

Arndt. Das Staatsrecht des deutſchen Reiches, Berlin 1901.

Die Verfaſſung des deutſchen Reiches vom 11. Auguſt 1919, Berlin und Leipzig 1921.

Bergbohm. Staatsverträge und Geſetze als Quelle des Völkerrechts, Diſſ. 1876, Dorpat.

Bericht und Protokolle des 8. Ausſchuſſes über den Entwurf einer Verfaſſung des deutſchen Reiches 1920.

Bornhak. Grundriß des deutſchen Staatsrechts, 6. Auflage, Leipzig 1921.

Die Verfaſſung des deutſchen Reiches vom 11. Auguſt 1919, München, Berlin, Leipzig 1919.

Brandis. Die Reichsverfaſſung, Langenſalza 1921.

Bredt. Der Geiſt der deutſchen Reichsverfaſſung, Berlin 1924.

Brie. Reichstag und Reichsrat in kritiſcher und rechtspolitiſcher Beleuchtung, im Handbuch der Politik, Bd. 3, 1921, Seite 52 ff.

Bühler. Die Reichsverfaſſung vom 11. Auguſt 1919, Leipzig und Berlin 1922.

Chronz. Die Aufhebung der Staatsverträge, Jur. Diſſ., Erlangen 1922 (Frankenſtein).

Dambitſch. Die Verfaſſung des deutſchen Reiches 1910.

Fleiſchmann. Staatsverträge in von Stengels Wörterbuch des deutſchen Staats- und Verwaltungsrechts, herausgegeben von Fleiſchmann, 2. Aufl., Band 3, Seite 505 ff., Tübingen 1914.

Gieſe. Grundriß des neuen Reichsſtaatsrechts, Bonn 1921.

Nationalverſammlung und Reichstag im Handbuch der Politik, Band 3, 1921.

Die Verfaſſung des deutſchen Reiches vom 11. Auguſt 1919, 4. Auflage, Berlin 1921.

von Freytagh-Loringhoven. Die Weimarer Verfaſſung in Lehre und Wirklichkeit, München 1924.

Gneiſt. Gutachten über die Auslegung des Artikels 48 der preußiſchen Verfaſſungs-Urkunde bei E. Meier: Ueber den Abſchluß von Staatsverträgen, Seite 339.

Gorius. Das Vertragsrecht des deutſchen Reiches. In Hirth's, Annalen des deutſchen Reiches, 1874, Seite 759 ff.; 1875, Seite 531 ff.

Hänel. Deutſches Staatsrecht in Bindings ſyſtematiſchem Handbuch der deutſchen Rechtswiſſenſchaft, Leipzig 1892.

Handbuch der Politik, 3. Band: Die politiſche Erneuerung, 1921.

Handbuch des Völkerrechts, herausgegeben von Stier-Somlo, Band 1, 1922.

Hatſchek. Deutſches und preußiſches Staatsrecht, Band 1, Berlin 1922; Band 2. Berlin 1923.

Heilborn. Das Syſtem des Völkerrechts, Berlin 1896.
Der Staatsvertrag als Staatsgeſetz, im Archiv für öffentliches Recht, herausgegeben von Laband-Störk, Band 12, 1897.

Helfritz. Die Vertretung der Städte und Landgemeinden nach außen in dem Gemeinderecht der öſtlichen Provinzen Preußens, Berlin 1916.
Staatskunſt und Parteipolitik, Berlin 1923.
Allgemeines Staatsrecht, Berlin 1924.

Hinz. Die Verfaſſung vom 11. Auguſt 1919, Mannheim, Berlin, Leipzig.

Hübner. Die Staatsform der Republik, Bonn und Leipzig 1919.

Hubrich. Das demokratiſche Verfaſſungsrecht des deutſchen Reiches. Greifswald 1921.
Preußiſches Staatsrecht, Hannover 1909.

Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, herausgegeben von Piloty und Koellreutter, Band 9, Tübingen 1920.

Jellinek Georg. Das Recht des modernen Staates, Band 1, Berlin 1900.
Geſetz und Verordnung, Freiburg i. B. 1887.
Die rechtliche Natur der Staatsverträge, Wien 1880.

Korn. Die Grundgeſetze der Verfaſſung und Verwaltung des deutſchen Reiches und des Königreichs Preußen. Berlin 1911.
Die Verfaſſung des deutſchen Reichs vom 11. Auguſt 1919.

Kaufmann. Rechtskraft des internationalen Rechts, Stuttgart 1899.

Laband. Das Staatsrecht des deutſchen Reiches, Band 1 und 2, 5. Auflage, Tübingen 1911.

Lenel. Ueber die Reichsverfassung, Freiburg i. B. 1920.
Leoni. Ein Beitrag zur Lehre von der Giltigkeit der Staatsverträge, im Archiv für öffentliches Recht, Bd. 13, 3. Heft, Seite 499 ff.
Liszt. Völkerrecht, 11. Auflage, Berlin 1918.
Lukas. Die organisatorischen Grundgedanken der neuen Reichsverfassung, Tübingen 1920.
von Lympius. Die neue Verfassung im Reich und in Preußen, Berlin 1921.
E. Meier. Ueber den Abschluß von Staatsverträgen, Leipzig 1874.
Meissner. Das neue Staatsrecht des Reichs und seiner Länder, 1921.
Meissner. Die Reichsverfassung, Berlin 1919.
Der Reichspräsident, im Handbuch der Politik. 3. Bd, 1921.
Meyer. Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 7. Auflage, bearbeitet von Gerhard Anschütz, 3. Teil, München und Leipzig 1919.
von Mohl. Das deutsche Staatsrecht, Tübingen 1873.
Nawiasky. Die Grundgedanken der Reichsverfassung. München und Leipzig 1922.
Nippold. Der völkerrechtliche Vertrag, Bern 1894.
Poetzsch. Handausgabe der Reichsverfassung vom 11. August 1919, Berlin 1919.
Prestele. Die Lehre vom Abschluß völkerrechtlicher Verträge durch das deutsche Reich und die Einzelstaaten des deutschen Reiches, Jur. Diss., München 1882.
Preuß. Deutschlands Staatsumwälzung, die verfassungsmäßigen Grundlagen der deutschen Republik, Berlin 1920.
Pröbst. Die Legitimation zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge für das Reich und die Einzelstaaten, in Hirth's Annalen des deutschen Reichs, 1882, Seite 264 ff.
Quark. Der Geist der neuen Reichsverfassung (Sozialwissenschaftliche Bibliothek, Bd. 13), Berlin 1919.
Rauchalles. Die deutsche Reichsverfassung, 1907.
Riess. Die Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften bei Staatsverträgen nach deutschem Staatsrechte, Breslau 1904.
von Rönne. Das Staatsrecht des deutschen Reiches, 2. Band, 2. Auflage, 1877.
Seligmann. Beiträge zur Lehre von Staatsgesetz und Staatsvertrag, Berlin und Leipzig 1886.
von Seydel. Kommentar zur Verfassungsurkunde für das deutsche Reich, 1897.
Schmidt. Grundlinien d. deutsch. Staatslebens, Leipzig 1919.

Schoen. Die völkerrechtliche Bedeutung ſtaatsrechtlicher Beſchränkungen der Vertretungsbefugnis der Staatsoberhäupter beim Abſchluß von Staatsverträgen; in Zeitſchrift für Völkerrecht und Bundesſtaatsrecht, Bd. 5, S. 400 ff., Berlin 1911.

Stenographiſche Berichte über die Verhandlungen der verfaſſungsgebenden Nationalverſammlung 1919.

Stenographiſche Berichte über die Verhandlungen des Reichstags, 2. Wahlperiode, 1924.

Saenger. Die Verfaſſung des deutſchen Reiches vom 11. Auguſt 1919, Berlin 1920.

von Stengel. Wörterbuch des deutſchen Verwaltungsrechts, 2. Band, Freiburg i. B. 1890.

Stier-Somlo. Die Verfaſſung des deutſchen Reiches vom 11. Auguſt 1919, Bonn 1920.

Störk. Staatsverträge. Im Wörterbuch des deutſchen Verwaltungsrechts, herausgegeben von v. Stengel, 2. Band, Freiburg i. B. 1890.

Störk-Rauchhaupt. Handbuch der deutſchen Verfaſſung, 2. Auflage, München und Leipzig 1913.

Striemer. Die rechtſetzenden Staatsverträge im Völkerrecht, Jur. Diſſ. 1914, Greifswald.

Strupp. Grundzüge des poſitiven Völkerrechts, Bonn 1921.

Tezner. Zur Lehre von der Giltigkeit der Staatsverträge. In der Zeitſchrift für das private und öffentliche Recht der Gegenwart, herausgegeben von Grünhut, Band 20, Wien 1893.

Triepel. Völker- und Landesrecht, Leipzig 1899.
Der Weg der Geſetzgebung nach der neuen Reichsverfaſſung; im Archiv des öffentlichen Rechts, Band 39, Tübingen 1920.

Thudichum. Verfaſſungsrecht des Norddeutſchen Bundes und des deutſchen Zollvereins 1870.

Unger. Ueber die Giltigheit von Staatsverträgen. In Zeitſchrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart, herausgegeben von Grünhut, Band 6, Wien 1879.

von Verdross. Reichsrecht und internationales Recht. In deutſcher Juriſtenzeitung, 1919.

Wegmann. Die Ratifikation von Staatsverträgen. Jur. Diſſ., Göttingen 1892.

Weck. Die neue Reichsverfaſſung (eine Vorleſung), Berlin 1919.

Wenzel. Juriſtiſche Grundprobleme, Berlin 1920.

Wittmayer. Die Weimarer Reichsverfaſſung, Tübingen 1922.

Zeimann. Der Reichsrat nach der Verfaſſung des deutſchen Reiches vom 11. Auguſt 1919. Jur. Diſſ., Frankfurt 1920.

Zöphel. Die Verfaſſung des deutſchen Reiches vom 11. Auguſt 1919, Berlin 1921.
Zorn. Das Staatsrecht des deutſchen Reiches, 1. Band, 1895.
Die Staatsumwälzung im deutſchen Reiche, in deutſcher Juriſtenzeitung 1919, Spalte 126—132.
Politik und Staatskunſt, im Handbuch der Politik, 1. Band, Berlin und Leipzig 1912.
Die deutſchen Staatsverträge, in Zeitſchrift für die geſamte Staatswiſſenſchaft, Band 36, Tübingen 1886.
Zeitſchrift für Völkerrecht, herausgegeben von Kohler und Fleiſchmann, Band II, Breslau 1920.
Juriſtiſche Wochenſchrift 1923.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41543121_0172

Inhalts-Verzeichnis.

	Seite
I. Die Staatsverträge	1—4
A. Begriff und Wesen	1—4
1. Gegenstand der Staatsverträge . . .	1—2
2. Staatsvertrag und privatrechtlicher Vertrag .	2—3
3. Staatsvertrag im Gegensatz zu Gesetz und Verordnung	3
4. Die Doppelnatur der Staatsverträge . .	3
a. Die völkerrechtliche Seite der Staatsverträge	3—4
b. Die staatsrechtliche Seite der Staatsverträge	4
B. Die zum Abschluß der Staatsverträge berufenen Organe und die Bedeutung der Beschränkung derselben durch das parlamentarische Mitwirkungsrecht	4—5
II. Die Bedeutung der neuen Reichsverfassung (Artikel 45) im Vergleich zur alten Reichsverfassung (Artikel 11)	6—19
A. Die Kontinuität zwischen dem deutschen Reiche von 1871 und dem gegenwärtigen deutschen Reiche	6—9
B. Artikel 11 der alten und Artikel 45 der neuen Reichsverfassung	9—11
C. Absatz 3 Artikel 11 und Absatz 3 Artikel 45	11—15
1. Bedeutung der Worte nach Artikel 4 im Absatz 3, Artikel 11 der alten Reichsverfassung	11—12
2. Unterschied des Absatz 3, Artikel 45 von Absatz 3, Artikel 11 in formeller Hinsicht	12—13
3. Unterschied des Absatz 3, Artikel 45 von Absatz 3. Artikel 11 in materieller Hinsicht .	13
a. infolge der erweiterten Gesetzgebungskompetenz des neuen Reichstages .	13—14
b. infolge der Einfügung der Bündnisse in Absatz 3, Artikel 45	14—15

D. Art und Weise der parlamentarischen Mitwirkung 15—18
1. nach der alten Reichsverfassung . . 15—17
2. nach der neuen Reichsverfassung . . 17—18
E. Zusammenstellung . . . . . 18—19
III. Die Giltigkeitserfordernisse der Staatsverträge im Allgemeinen . . . . . 19—23
IV. Die Wirkung der parlamentarischen Zustimmung 23
A. nach der staatsrechtlichen Theorie . . . 23—24
B. nach der völkerrechtlichen Theorie . . 24—25
C. nach der Theorie der bedingten völkerrechtlichen Wirksamkeit . . . . . 25—26
V. Die Auslegung der Reichsverfassung vom 16. April 1871 und der Reichsverfassung vom 11. August 1919 26—34
A. Gründe, die für die Auslegung der alten Reichsverfassung im Sinne der staatsrechtlichen Theorie sprechen 26
1. Der Wortlaut der alten Verfassung . . 26—27
2. Die Entstehungsgeschichte des Artikel 11, Absatz 3 . . . . . 27—28
3. Die Stellung von Bundesrat und Reichstag 28
4. Die Stellung des Kaisers . . . . 28—30
B. Gründe, die für die Auslegung der neuen Reichsverfassung im Sinne der völkerrechtlichen Theorie sprechen 30
1. Der Wortlaut der neuen Verfassung . . 30—31
2. Die Entstehungsgeschichte des Absatz 3, Artikel 45 . . . . . 31—32
3. Die Stellung des Reichstages . . . 32
4. Die Stellung des Reichspräsidenten . . 33
5. Artikel 4 der neuen Reichsverfassung . 33—34
VI. Das Einspruchsrecht des Reichsrates . . . 34—38
A. Die Stellung zwischen Bundesrat und Reichsrat 34—35
B. Das Mitwirkungsrecht des Reichsrates . 35
1. bei Bündnissen 37
2. bei Verträgen . . . . . 37—38
VII. Ergebnis . . . . . 38—40
VIII. Die Dawesgesetze 40

I. Die Staatsverträge.

A. Begriff und Weſen.

Von altersher bedienten ſich die Staatsverwaltungen zur Setzung beſtimmter Willensakte der allgemeinen Rechtsfigur des Vertrages. Unter Staatsvertrag iſt jede zwiſchen zwei oder mehreren Staaten zuſtande gekommene, rechtsverbindliche Willenseinigung über Gegenſtände des ſtaatlichen Lebens zur Herſtellung eines gemeinſam gewollten Rechtszuſtandes zu verſtehen.[1]) Formvorſchriften beſtehen nicht. Es kann demnach ein Staatsvertrag auch mündlich abgeſchloſſen werden, indeſſen wird ſchriftliche Fixierung die Regel ſein. Seligmann[2]) ſetzt in ſeiner Definition die Handlungsfähigkeit der Staaten voraus. Hierzu ſei bemerkt, daß auch in der Handlungsfähigkeit beſchränkte Staaten Staatsverträge abſchließen können.[3]) Vorausſetzung iſt jedenfalls, daß die Kontrahenten Staaten ſind und als ſolche handeln.

Aus dieſem Geſichtspunkt heraus fallen nicht unter den Begriff der Staatsverträge:

1. Verträge, die ein Staat mit einer Privatperſon, Geſellſchaft oder Korporation abſchließt.
2. Privatverträge der Staatsoberhäupter, z. B. Eheverträge zwiſchen Mitgliedern regierender Häuſer oder Abtretung dynaſtiſcher Familienrechte.
3. Verträge mit Fürſten, die nicht im Beſitze der ſtaatlichen Gewalt ſind.
4. Concordate, denn ſie werden von Päpſten in ihrer Eigenſchaft als Oberhäupter der katholiſchen Kirche abgeſchloſſen.

1. Gegenſtand der Staatsverträge.

Zum Gegenſtand eines Staatsvertrages kann alles gemacht werden, »was der Staat überhaupt wollen und tun kann«.[4]) Dementſprechend ſind die Staatsverträge nicht auf das Gebiet der Politik beſchränkt, ſie können

1) vergl. Bergbohm a. a. O., S. 77; Zorn, St. R. Bd. 1, S. 496; Störk, St. V. in v. Stengels Wörterbuch, S. 517; Hänel a. a. O., S. 537.
2) Seligmann, a. a. O. II, S. 2.
3) vergl. Strupp, a. a. O.
4) Laband, a. a. O., Bd. 2, S. 115.

vielmehr auch Angelegenheiten der Verwaltung und Rechtſprechung ſowie Angelegenheiten humanitärer, ſittlicher, endlich auch wirtſchaftlicher Intereſſen zum Inhalt haben.[1])

2. Staatsvertrag und privatrechtlicher Vertrag.

Im Verhältnis zum privatrechtlichen Vertrag zeigt der Staatsvertrag engſte »dogmatiſche Verwandtſchaft«.[2]) Der Staatsvertrag iſt zunächſt nur Mittel und Form, um ein Rechtsgeſchäft zwiſchen Staaten abzuſchließen. Auch der Vertragsgegenſtand bildet kein Unterſcheidungsmerkmal zwiſchen Staatsvertrag und privatrechtlichem Vertrag. Das ausſchlaggebende Moment für den Unterſchied zwiſchen beiden Vertragsarten liegt vielmehr in der Natur der kontrahierenden Teile. Durch die ſubjektive Rechtslage der Staaten wird der errichtete Staatsvertrag aus dem Rahmen privatrechtlicher Beurteilung herausgehoben. Er erfährt ſozuſagen eine »ſtaatsrechtliche Modifikation«. Iſt im Privatrecht der Vertrag das durch die Rechtsordnung Beſtimmte, Geſtaltete, ſo iſt es hier das die Rechtsordnung erſt Beſtimmende. — Der Staatsvertrag trägt ſomit ſeinen juriſtiſchen Schwerpunkt in ſich und ſchafft Recht durch den Staat, für und über den Staat hinaus,[3])

Gültig abgeſchloſſene Staatsverträge bilden dementſprechend für die am Vertrage beteiligten Staaten verbindliche völkerrechtliche Normen.

Zorn[4]) vertritt die Auffaſſung, daß »ein zwiſchenſtaatlicher Vertrag gar keinen juriſtiſchen, auch keinen völkerrechtlichen Charakter« trage. Zu dieſer Auffaſſung gelangt er, da er dem Völkerrecht den Rechtscharakter abſpricht und es als äußeres Staatsrecht bezeichnet. Wie unhaltbar ſeine Meinung iſt, beweiſen ſchon ſeine Ausführungen, in denen er von ſeiner eigenen Begriffsbeſtimmung der Staatsverträge ſtark abweicht. [5]) In der Wiſſenſchaft hat man zwiſchen rechtsgeſchäftlichen und rechtſetzenden Staatsverträgen unterſchieden[6]), wonach die Staatsverträge entweder »ſubjektive Berechtigungen der Staaten aufheben oder begründen«[7]) oder aber »abſtrakte Regeln« enthalten, »welche die Staaten als ge-

---

1) vergl. Fleischmann, St. V. in von Stengels Wörterbuch, S 506.
2) Störk, St. V. in von Srengels Wörterbuch, S. 517.
3) So Störk, a. a O., S. 517; Nippold, a. a O., S 45, 49; Jellinek, die rechtliche Natur der St. V., S. 5. 45; ebenso Strupp, a a. O., S. 7 unter Hinweis auf Art. 40 des Statuts für den Völkerbundsgerichtshof, der als anzuwendendes Recht u. a. „Völkerrechtliche Vereinbarungen“ bestimmt. Die entgegenstehende Meinung Seligmanns, II S. 14, läßt sich danach nicht mehr aufrecht erhalten
4) Zorn, die Dtsch. St. V., S. 9 ff.
5) vergl. hierzu die Kritik bei Seligmann, S. 134.
6) Bergbohm, a. a. O., S. 77 ff.; ähnlich. aber untereinander abweichend nach Triepel, V. u. L. R., S. 23 ff.; Heilborn, Grundriß S. 40.
7) Bergbohm, a. a. O., S. 79.

meinsame Normen ihrer Handlungen für die Zukunft ausdrücklich vereinbaren«.[1])

Diese Unterscheidung hat indessen weniger unmittelbar praktischen Wert als vielmehr Bedeutung für die wissenschaftliche Erkenntnis des Völkerrechts.[2])

3. Staatsvertrag im Gegensatz zu Gesetz und Verordnung.

Von einem Gesetz oder einer Verordnung unterscheiden sich die Staatsverträge, die als eine »selbständige Kategorie staatlicher Willensäußerungen« zu betrachten sind,[3]) dadurch, daß Gesetz wie Verordnung einen Befehl der Staatsgewalt an ihre Untertanen darstellen, während der Staatsvertrag ein Versprechen ist, das einem gleichberechtigten Vertragsgegner erteilt wird.[4]) Er schafft somit zunächst nur Rechtswirkungen zwischen den kontrahierenden Staaten, ohne für deren Untertanen Ansprüche oder Verpflichtungen zu begründen.

4. Die Doppelnatur der Staatsverträge.

Daraus ergibt sich eine Doppelnatur der Staatsverträge, die kaum[5]) bestritten worden ist. Dieser Doppelnatur entsprechend ist bei allen Staatsverträgen eine völkerrechtliche und eine staatsrechtliche Seite auseinanderzuhalten.[6])

a. Die völkerrechtliche Seite der Staatsverträge.

Insoweit das Verhältnis der kontrahierenden Staaten zueinander betroffen wird, gehört der Staatsvertrag in das Gebiet des Völkerrechts. Der für die völkerrechtliche Giltigkeit des Staatsvertrages entscheidende Akt ist der Abschluß desselben, die Ratifikation. Diese geschieht mit der Genehmigung und Unterzeichnung bezw. mit dem Austausch der Vertragsurkunden durch die zur völkerrechtlichen Vertretung der Staaten berufenen Organe, nicht etwa schon mit der Feststellung des Vertragstextes durch Bevollmächtigte der betreffenden Staaten. Diese Vereinbarungen über den Wortlaut des Vertrages, die gewöhnlich von Bevollmächtigten vorgenommen zu werden pflegen, sind, solange die Ratifikation nicht er-

---

1) Bergbohm, a. a. O., S. 81.
2) vergl. Striemer, a a. O., S. 81,
3) Jellinek. Gesetz und Verordnung, S. 341.
4) Laband, a. a. O., Band 2, S. 115.
5) Allerdings bestritten von Unger, a. a. O., S. 355, der aber seine Ansicht im Hinblick auf das österreichische Verfassungsrecht widerruft. worauf Seligmann. Band 2. S. 216, noch besonders hinweist.
6) Meyer, S. 811 ff.

folgt iſt, nur als Vorverhandlungen[1]) bezw. Punktationen zu betrachten.[2]) Daß dieſe Vorverhandlungen oder Punktationen für die beteiligten Staaten ſelbſt keine rechtsverbindliche Kraft beſitzen, braucht nach dem eben Geſagten keiner beſonderen Erörterung mehr, denn die endgiltige Willensbildung muß ja durch die dazu berufenen Organe der einzelnen Staaten erſt noch erfolgen. Durch die Unterzeichnung bezw. Paraphierung[3]) der Vorverhandlungsprotokolle durch die Bevollmächtigten wird lediglich eine Verpflichtung für dieſe begründet, für den Abſchluß eines Vertrages im Sinne der Vorverhandlungen einzutreten, d. h. auf die Willensbildung der maßgebenden Organe entſprechend den getroffenen Feſtſtellungen einzuwirken.

b. Die ſtaatsrechtliche Seite der Staatsverträge.

Die ſtaatsrechtliche Seite der Staatsverträge betrifft das Wirkſamwerden derſelben nach innen, alſo die Rechtswirkung der Staatsverträge gegenüber den Behörden und Untertanen. Dieſe Rechtswirkung nach innen kann erſt eintreten durch einen Befehl ſeitens der Staatsgewalt. Staatsrechtlich giltig wird demnach der Staatsvertrag erſt, wenn ein beſonderes Geſetz ergangen iſt. Dieſer Geſetzesbefehl der Staatsgewalt kann in dreifacher Form[4]) ergehen, und zwar in Form eines »Vertragsgeſetzes«[5]) — hier erlangt der Vertrag durch Publikation ſeines Textes in der Geſetzſammlung unmittelbare geſetzliche Kraft —, in Form eines Ermächtigungsgeſetzes oder in Form eines Ausführungsgeſetzes.

B. Die zum Abſchluß der Staatsverträge berufenen Organe und die Bedeutung der Beſchränkung derſelben durch das parlamentariſche Mitwirkungsrecht.

Welches Organ berufen iſt, durch Abſchluß eines Staatsvertrages einen Staat völkerrechtlich zu verpflichten, darüber herrſcht in der Wiſſenſchaft Streit. Die bisher herrſchende Meinung vertritt den Standpunkt, daß

---

1) Vorverhandlungen in diesem Sinne waren z. B. die Verhandlungen auf den Konferenzen von London im August 1924 und von Locarno im Oktober 1925 zwischen Deutschland und den alliierten Staaten.

2) vergl. Meyer, a. a. O., S 811.

3) Paraphierung bedeutet Unterzeichnung von Akten mit einer abgekürzten Unterschrift, wie etwa dem Anfangsbuchstaben der Namen der einzelnen Vertreter. Eine solche geschah z. B. bei dem Abschluß der Verhandlungen in Locarno am 16. X. 1925, wo die Vertreter der Regierungen von Deutschland, England, Frankreich und Italien das Schlußprotokoll mit den Anfangsbuchstaben ihrer Namen unterzeichneten.

4) Hatschek, a. a. O., Band 2, S. 500 ff.

5) Dieser Ausdruck wurde v. Heilborn geprägt: Der Staatsvertrag als Staatsgesetz. S. 142.

dieſe Frage nicht nach allgemeinen völkerrechtlichen Grundſätzen, ſondern allein nach dem poſitiven Staatsrecht des betreffenden Staates zu entſcheiden ſei.[1])

Dieſer Auffaſſung iſt mit Recht entgegengeſetzt worden, daß dieſe Frage in Beziehung auf die völkerrechtliche Giltigkeit der Staatsverträge nicht einſeitig nach dem Staatsrecht jedes einzelnen beteiligten Staates beurteilt werden dürfe,[2]) denn dieſe Auffaſſung würde zu einer ungeheuerlichen Rechtsunſicherheit im zwiſchenſtaatlichen Verkehr führen. Dieſe Frage kann m. E. daher nur aus dem Staatsrecht des einzelnen Staates einſchließlich des von ihm anerkannten Völkerrechts beantwortet werden.[3])

Bei der Staatsform abſoluter Monarchie bietet dieſe Frage keine Schwierigkeiten. Hier verpflichtet der Monarch allein und unumſchränkt ſeinen Staat völkerrechtlich wie ſtaatsrechtlich. In den Staatsformen der konſtitutionellen Monarchie und Republik, zu denen die modernen Staaten übergegangen ſind, haben die Volksvertretungen in den Verfaſſungen beſtimmte Mitwirkungsrechte. Iſt nun die Legitimation des Staatshauptes zum Abſchluß von Staatsverträgen gemäß den Verfaſſungsbeſtimmungen durch die Mitwirkungsrechte anderer Staatsorgane beſchränkt, ſo erhebt ſich die Frage: Hat die Mitwirkungsbefugnis der betreffenden Organe nur Bedeutung für die ſtaatsrechtliche Giltigkeit der Verträge oder aber ſtehen die betreffenden Organe bezüglich des völkerrechtlichen Abſchluſſes des Staatsvertrages gleichberechtigt neben den Staatshäuptern, iſt mit anderen Worten auch die völkerrechtliche Giltigkeit der Staatsverträge durch die Mitwirkung dieſer Organe bedingt?

In Anlehnung an die Verfaſſung des Deutſchen Reiches vom 16. April 1871, deren Wortlaut, wie noch darzulegen ſein wird, eine klare Löſung nicht gibt, iſt dieſe Frage in der Wiſſenſchaft ſehr umſtritten und faſt von jedem Gelehrten anders entſchieden worden.

---

1) Meyer, S. 811; Meier a. a. O., S. 91; Jelinek, Geſetz und Verordnung, S. 342; Pröbst, a. a. O., S. 265; Schoen, a. a. O., S. 413; Triepel, V. u. L., S. 236; Kaufmann, a. a. O., S. 31 Zrrn, St. V., St 16; Liszt, a. a. O., S. 110, 162 ff.; Laband, a. a. O., Band 2, S. 133. der aber der gegenteiligen Meinung bei nicht zu starrer Durchführung unzweifelhafte Berechtigung zuerkennt.

2) S. Tezner. a. a. O., S. 123; Heilborn, Syst. d. V., S. 143 ff.; Riess, a. a. O., S. 7, 10.

3) Aehnlich Wenzel, a. a. O., S. 485.

II. Die Bedeutung der neuen Reichsverfassung (Artikel 45) im Vergleich zur alten Reichsverfassung (Art. 11).

Wenn nun festgestellt werden soll, ob und inwieweit diese Streitfrage auch nach heutigem Reichsverfassungsrecht weiter besteht, so muß bei dieser Prüfung zunächst auf die alte Reichsverfassung zurückgegriffen werden. Denn das Deutsche Reich von heute ist nicht ein mit dem Deutschen Kaiserreich durch nichts mehr verbundenes völlig neues Staatswesen. Das alte Reich Bismarcks ist durch die Umwälzungen im Jahre 1918 in seiner Existenz tatsächlich nicht berührt worden. Ebenso ist die Reichsverfassung vom 11. 8. 1919 nicht ein aus den Zeitverhältnissen geborenes vollständiges Novum. Sie ist, genau betrachtet, nichts anderes als eine Umbildung der alten Reichsverfassung vom 16. 4. 1871, was schon daraus zu ersehen ist, daß sich in der neuen Reichsverfassung das alte Recht freilich in einer durch die neuen Verhältnisse bedingten und dementsprechend veränderten Form meist wiederfindet. Somit behält die alte Reichsverfassung als die Wurzel der neuen Reichsverfassung ihre Bedeutung für die Klarstellung und Lösung der Streitfragen und Probleme, die mit ihr geschaffen sind und die in der neuen Reichsverfassung wieder neuen Boden gewinnen können.

A. Die Kontinuität zwischen dem Deutschen Reiche von 1871 und dem gegenwärtigen Deutschen Reiche.

Allerdings ist von namhaften Vertretern der Wissenschaft mit zielsicherer Bestimmtheit die Behauptung aufgestellt und verfochten worden, daß das Deutsche Reich mit dem endgiltigen Siege der revolutionären Bewegung nicht nur in seiner Staatsform, sondern überhaupt in seiner staatlichen Existenz seinen Untergang gefunden habe.[1]) Da bei den folgenden Erörterungen von einem gegenteiligen Standpunkte ausgegangen wird, erscheint es erforderlich, zunächst die eben erwähnte Behauptung zu widerlegen.

Stier-Somlo[2]) begründet die Diskontinuität zwischen dem Deutschen Reiche von einst und jetzt damit, daß der Bestand des Deutschen Reiches nach Maßgabe seiner

1) So Freytagh-Loringhoven, a. a. O., S. 33, der noch darüber hinaus überhaupt die Rechtsgiltigkeit der neuen R. V. bestreitet. Ferner: Giese, R. V., 2. Aufl., S. 11; Wittmayer, S. 3 ff.; Bornhak, Grundriß des D. St. R., S. 38. Aehnlich: Lenel, S. 4; Meißner, R. V., S. 22; Zorn, D. J. Z. 1919, Seite 128.

2) Stier-Somlo, R. V. V. 11. 8. 1819, 2. Aufl., S. 60 ff.; ähnlich Ablaß, R. V., S. 20.

Verfaſſung an das Vorhandenſein der Monarchieen gebunden ſei, und da der Bundesſtaat als Staatenverbindung eine Konſtruktion ſei, beſtehe es als ein ſo konſtruiertes Gemeinweſen mit dem Fortfall aller Vorausſetzungen jener künſtlichen Geſtaltung kaum mehr! Er ſtützt ſeine Auffaſſung auf die Eingangsformel zur Reichsverfaſſung vom 16. April 1871. Hiergegen iſt einzuwenden, daß dieſe Eingangsformel nicht rechtsverbindliche Kraft beſitzt, ſondern nur enuntiativen Charakter hat.[1]) Damit iſt dieſer Auffaſſung die rechtliche Grundlage entzogen. Ferner hat die Revolution tatſächlich weder das Reich in ſeinem Beſtande noch das Verhältnis zwiſchen Reich und Gliedſtaaten geändert.[2]) Gewiß iſt die Form des Trägers der Staatsgewalt geändert worden, man kann aber nicht die Exiſtenz der Staatsperſönlichkeit an ſich von der Form des Trägers der Staatsgewalt abhängig machen. Denn der Träger der Staatsgewalt iſt nur ein Organ der Staatsperſon, das im Verhältnis zur Geſamtfigur des Staates nur eine Einzelfigur darſtellt, und als Einzelfigur kann dieſes Organ beliebig verändert werden, ohne daß dadurch die Staatsperſönlichkeit ſelbſt vernichtet wird.[3])

Schließlich wäre im Hinblick auf die Entwickelung des Deutſchen Kaiſerreiches noch darauf hinzuweiſen, daß das Reich Bismarcks für das Deutſche Volk tatſächlich mehr wie ein Bund ſeiner Fürſten geworden war und geweſen iſt, nämlich ein Staat, der ſchon vor der Staatsumwälzung als das nationale Gemeinweſen des deutſchen Volkes bezeichnet werden konnte. Es iſt ſomit nicht einzuſehen, wieſo durch die gewaltſame Entthronung der Fürſten allein der Bund aufgelöſt worden und ein neuer Staat entſtanden ſein ſollte.

Dieſe hält für das Entſcheidende in dieſer Streitfrage den »Erſatz des genoſſenſchaftlichen durch den herrſchaftlichen Charakter der bundesſtaatlichen Organiſation Deutſchlands«.[4])

Gegen dieſe Anſicht iſt geltend zu machen, daß eine Veränderung in der bundesſtaatlichen Organiſation, wie ſie in Deutſchland erfolgt iſt, nicht genügt, den Staat zu zerſtören und einen neuen erſtehen zu laſſen, denn ſie betrifft nur eine innere Einrichtung der Figur der Reichsſtaatsperſönlichkeit, läßt aber ihre Exiſtenz unberührt.[5])

Um zu einer ſtreng juriſtiſchen Löſung dieſer Streitfrage zu kommen, wird man das Weiterbeſtehen des

1) So Anschütz, R. V. S. 24; Preuß, Sten. Ber. 1502; dagegen Hubrich, d. dem. V. R. S. 13, der den Präambeln dispositiv juristischen Charakter beimißt; Wittmayer, S. 40 ff. schreibt den Präambeln mehr als bloß enuntiativen Charakter zu.

2) So von Preger, Prot. S. 2.

3) Vergl. hierzu Wenzel, S. 307.

4) R. V. S. 10, Anm. 16; Grundriß des n. St. R. S. 5.

5) Vergl. Wenzel, S. 311.

Rechtssystems einerseits und das Fortdauern der rechtlichen Gesamtperson von Reich und Einzelstaaten andererseits zu prüfen haben.[1]) Es ist hier nur kurz zu sagen, daß die zum Siege gelangten revolutionären Gewalten die Organisation, mit anderen Worten das Rechtssystem nicht gänzlich zertrümmert haben, und daß weder die Revolutionäre Reichsgewalt noch die entsprechenden Landesregierungen Akte vorgenommen haben, die eine Beseitigung der bestehenden Staatspersönlichkeit bezweckten. Beweis hierfür erbringen zahlreiche Verordnungen, Erlasse und Aufrufe,[2]) die alle mehr oder weniger das Anerkenntnis der Kontinuität des Rechts enthalten.

Schon bald in den Beratungen des achten Verfassungsausschusses der verfassunggebenden deutschen Nationalversammlung wurde die hauptsächlich von Giese und Stier-Somlo vertretene Auffassung, wenn auch nur vereinzelt,[3]) laut und hat eben dort bereits ihre Gegner[4]) gefunden, die den Standpunkt vertraten, daß durch die Revolution das Reich nicht zerstört sei, sondern, wenngleich mit stark veränderter Verfassung, fortdauere. Auch in der wissenschaftlichen Literatur finden sich zahlreiche Vertreter dieser Auffassung. So sagt Anschütz: »Der Zusammenhang der Rechtsentwickelung ist unterbrochen, nicht der des Staatslebens. — Die Verfassung hat gewechselt, der Staat ist geblieben«.[5])

Genau betrachtet bedeutet die Staatsumwälzung von 1918 lediglich einen »Wechsel der Organe«.[6])

Ausschlaggebend für die Frage, ob Staatenidentität oder Diskontinuität zwischen dem Reich von einst und jetzt vorliegt, ist letzten Endes der Wille der verfassunggebenden Nationalversammlung als des Gesetzgebers, soweit dieser Wille in der Verfassung zum Ausdruck gebracht ist. Bereits der Verfassungsausschuß ist in seiner überwiegenden Mehrheit von der Annahme der vollkommenen Rechtskontinuität des alten und neuen

1) So auch mit Recht Wenzel, S. 2 5 ff.

2) Aufruf des Rats der Volksbeauftragten an das Volk vom 12. November 1918; Erlaß über die Errichtung des Reichsamts für die wirtschaftliche Demobilmachung vom 12. November 1918; Bekanntmachung der preußischen Regierung vom 12. November 1918; Verordnung betr. die Zuständigkeiten der preußischen Regierung usw. vom 14. Novbr. 1918; Bekanntmachung betr. das Inkraftbleiben der bestehenden Gesetze und Verordnungen vom 14. November 1918.

3) Abgeordneter Dr. Kahl, Prot. 23.

4) Reichsminister Dr. Preuß, Prot. 24 und Sten. Ber. 1211: von Preger, Prot. S. 4; Dr. Beyerle, Prot. S. 6; Dr. Ablaß, Sten. Ber. 1212 1213.

5) Anschütz, R. V. S. 11; ebenso Arndt, R. V. S. 44; Hinz, R. V. S. 3; Hubrich, d. dem. V. R, S. 23; Poetzsch, R. V. S. 19; Saenger, R. V. S. 57 und Hatschek, der im Gegensatz zu den eben erwähnten diese Frage nicht für eine staatsrechtliche, sondern eine völkerrechtliche hält, im übrigen aber mit dem Hinweis auf §§ 2–5 des sog. Uebergangsgesetzes vom 4. 3. 1919 i. V. mit Art. 179 R. V. zu gleichem Ergebnis kommt; Bd. 1, S. 11 ff.

6) Helfritz, St. u. P. S. 38; mit Recht weist derselbe (Allg. St. R. S. 43) darauf hin, daß die Entstehung eines neuen Staates durch Staatsumwälzung zu der unhaltbaren Folgerung führe, daß die Rechte und Verbindlichkeiten des alten Staates untergegangen seien.

Bundesstaates ausgegangen: »Beide gelten als dasselbe Rechtssubjekt«.[1])

Die Verfassung vom 11. August 1919 selbst zeigt den Gedanken der Staatenidentität zwischen altem und neuem Reich klar und deutlich mit den Worten: »Das Deutsche Volk . . . von dem Willen beseelt, sein Reich zu erneuern und zu festigen, . . . hat sich diese Verfassung gegeben.«[2]) Somit ist das neue Reich mit dem alten Reich als identisch zu betrachten und es kann ohne Bedenken ausgesprochen werden, daß die alte Reichsverfassung durch die neue nur insoweit geändert ist, als sie mit dem neuen Verfassungszustande in Widerspruch stand.[3])

Hieraus aber folgt, um dies nochmals zu betonen, mit zwingender Notwendigkeit, daß zum Verständnis des heutigen Verfassungsrechts und seiner Probleme das alte Verfassungsrecht herangezogen werden muß. Je gründlicher die Gegenüberstellung und Umgrenzung der Unterschiede geschieht, umso klarer lassen sich die Probleme lösen.

B. Artikel 11 der alten und Artikel 45 der neuen Reichsverfassung.

Aus dieser Erwägung heraus sei nunmehr Artikel 45 der Reichsverfassung vom 11. 8. 1919 dem Artikel 11 der Reichsverfassung vom 16. 4. 1871 gegenübergestellt. Artikel 11 der alten Reichsverfassung lautet:

> »Das Präsidium des Bundes steht dem Könige von Preußen zu, welcher den Namen Deutscher Kaiser führt. Der Kaiser hat das Reich völkerrechtlich zu vertreten, im Namen des Reiches Krieg zu erklären und Frieden zu schließen, Bündnisse und andere Verträge mit fremden Staaten einzugehen, Gesandte zu beglaubigen und zu empfangen.
>
> Zur Erklärung des Krieges im Namen des Reiches ist die Zustimmung des Bundesrates erforderlich, es sei denn, daß ein Angriff auf das Bundesgebiet oder dessen Küsten erfolgt.
>
> Insoweit die Verträge mit fremden Staaten sich auf solche Gegenstände beziehen, welche nach Artikel 4 in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehören, ist zu ihrem Abschluß die Zustimmung des Buudesrates und zu ihrer Giltig-

1) Sten. Ber. S. 1205.
2) Vergl. Anschütz, R. V. S. 12 ff.
3) Vergl. Stier-Somlo, R. V. S. 60; Wenzel, S. 299.

keit die Genehmigung des Reichstages erforderlich.«[1])

Artikel 45 der neuen Reichsverfassung lautet:

»Der Reichspräsident vertritt das Reich völkerrechtlich. Er schließt im Namen des Reiches Bündnisse und andere Verträge mit auswärtigen Mächten. Er beglaubigt und empfängt die Gesandten.

Kriegserklärung und Friedensschluß erfolgen durch Reichsgesetz.

Bündnisse und Verträge mit fremden Staaten, die sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehen, bedürfen der Zustimmung des Reichstags.«

Schon rein formell betrachtet gleichen sich diese beiden Artikel. Beide stehen in den entsprechenden Abschnitten der betreffenden Reichsverfassungen, Artikel 11 in dem Abschnitt »Präsidium«, Artikel 45 in dem Abschnitt »Reichspräsident und Reichsregierung«. Beide handeln in ihrem ersten Absatz von der völkerrechtlichen Vertretung des Reiches durch den Kaiser bezw. durch den Reichspräsidenten. Der Kaiser besaß als Staatsoberhaupt das Recht, »ausschließlich das Reich im Verhältnis zum Auslande zu vertreten.«[2])

Nach der neuen Reichsverfassung ist der Reichspräsident das Organ[3]) des Reiches, das ausschließlich mit der völkerrechtlichen Vertretung desselben beauftragt ist. Zu bemerken ist hierbei, daß die Tätigkeit des nach Artikel 35, Absatz 1 R. V. eingesetzten Reichstagsausschusses für auswärtige Angelegenheiten das Recht des Reichspräsidenten nicht beschränkt, denn dieser Reichstagsausschuß ist lediglich zur fortdauernden Ueberwachung der auswärtigen Politik berufen.[4]) Es hat somit der Reichspräsident als solcher hinsichtlich der Vertretung nach außen die Befugnisse übernommen, die denen des Kaisers entsprachen[5]) mit Ausnahme des gemäß Artikel 45, Absatz 2 R. V. auf die Gesetzgebungsgewalt übergegangenen Rechts über Krieg und Frieden, welches im übrigen durch das Gesetz 28. Oktober 1918 der Prärogative des Kaisers entzogen und von der Zustimmung der gesetzgebenden Faktoren des Bundesrates und Reichstages abhängig gemacht war.

Nach Artikel 45, Absatz 2 R. V. ist dieses Recht ganz in die Hände des Reichstages übergegangen. Abgesehen

---

1) Durch das Gesetz zur Abänderung der Reichsverfassung vom 28. Oktober 1918 wurde Art. 11, Abs. 3 durch folgende Fassung ersetzt: „Friedensverträge, sowie diejenigen Verträge mit fremden Staaten, welche sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehen, bedürfen der Zustimmung des Bundesrates und des Reichstages."

2) Dambitsch, a. a. O. S. 275.

3) Hubrich, d. dem. V. R. S. 98; Hatschek Bd. 1, S. 548.

4) Hatschek Bd. S. 455; Nawiasky, S. 72.

5) Uebergangsgesetz v. 4. 3. 1919, R. G. Bl. 1919, S. 285; Giese, R. V. S. 139; Nawiasky, S. 71.

von diesem Unterschied enthält die neue Reichsverfassung altes Reichsverfassungsrecht, was sich schon äußerlich daraus leicht erkennen läßt, daß sich die ersten Absätze der beiden Artikel fast wörtlich decken.

C. Absatz 3 des Artikels 11 der alten und Absatz 3 des Artikels 45 der neuen Reichsverfassung.

Auch in ihrem dritten Absatze, den Gesetzesbestimmungen, die den Mittelpunkt der weiteren Erörterungen bilden werden, enthalten beide Artikel neue Rechtsgedanken. Hier wird in beiden Verfassungen der Gesetzgebungsgewalt ein Mitwirkungsrecht bei Akten der auswärtigen Reichsverwaltung eingeräumt.

1. Bedeutung der Worte nach Artikel 4 im Absatz 3 Artikel 11 der alten Reichsverfassung.

Die alte Reichsverfassung gab den gesetzgebenden Körperschaften ein Mitwirkungsrecht nur bei den Staatsverträgen, die sich auf solche Gegenstände bezogen, welche nach Artikel 4 in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehören. Die Bedeutung der Worte nach Artikel 4 hat in der Wissenschaft zu verschiedenen Auslegungen geführt.

Artikel 4 zählt die Angelegenheiten auf, welche der Beaufsichtigung und Gesetzgebung des Reichs unterworfen sind. Er grenzt die Kompetenz des Reichs gegen die Kompetenz der einzelnen Bundesstaaten ab. Würde man sich nun bei der Auslegung des Artikels 11 an den Wortlaut klammern[1]), so ergäbe sich, daß der Kaiser Staatsverträge o h n e Zustimmung von Bundesrat und Reichstag nur hätte abschließen können, soweit diese nicht zur verfassungsmäßigen Kompetenz des Reiches gehörten. Dies würde eine Aufhebung der Zuständigkeitsgrenze bedeutet haben. Eine solche konnte aber ohne die zur Verfassungsänderung überhaupt erforderlichen Vorschriften nicht erfolgen[2]).

Ebenso erscheint es verfehlt, besonderen Nachdruck auf »Artikel 4« zu legen, wie dies Gorius tut[3]). Denn einzelne der im Artikel 4 aufgezählten Materien konnten kraft besonderer Bestimmung auch im Verordnungswege geregelt werden. Und so wäre das Ergebnis dieser Auffassung, daß der Kaiser kraft seines Verordnungsrechtes eine Zusage rechtswirksam nach innen erfüllen, diese Zusage aber einem fremden Staate ohne Zustimmung

1) So von Mohl, das D. St R. R. 303 ff.; ebenso Glorius, Annalen des D. R. 1874, S. 771
2) Vergl. Pröebst, Annalen des D. R. 1882, S. 283.
3) Annalen des D. R. 1875, S. 546.

von Bundesrat und Reichstag nicht erteilen könnte. Dies kann nicht der Sinn der Verfassung gewesen sein, vielmehr hatte die Bestimmung des Artikels 11, Absatz 3, die Tendenz zu verhindern, daß das verfassungsmäßige Recht des Bundesrats und Reichstags zur Mitwirkung bei der Reichsgesetzgebung dadurch ausgeschaltet werden könnte, daß die Reichsverwaltung ohne Zuziehung der gesetzgebenden Körperschaften im Wege eines Staatsvertrages Eingriffe in das der Gesetzgebung gehörige Gebiet vornehmen konnte[1]).

Daraus ergibt sich, daß die oben erwähnten wörtlichen Auslegungen unhaltbar sind. Die Redaktion des Artikels 11, Absatz 3, ist mit Recht als eine »mißlungene«[2]), ja die Einfügung der Worte nach Artikel 4 geradezu als ein Redaktionsversehen zu bezeichnen, wie dies in der Wissenschaft auch mehrfach[3]) geschehen ist. Man wird von einer wortgetreuen Auslegung des Verfassungstextes absehend den Artikel 11, Absatz 3 dahin auszulegen haben, daß nur diejenigen Staatsverträge die Zustimmung des Bundesrates und die Genehmigung des Reichstages erfordern, welche Gegenstände der Reichszuständigkeit betreffen und die Zusicherung von Maßnahmen enthalten, die nur unter Mitwirkung von Bundesrat und Reichstag und zwar durch Gesetz erlassen werden können.

Der Ton im Artikel 11, Absatz 3 ist also auf Gesetzgebung — im Gegensatz zur Verordnung — zu legen. So stellt sich auch die herrschende Meinung[4]). Um alle Mißverständnisse zu beseitigen, sind dann später auch die Worte »nach Artikel 4« gestrichen worden[5]), und das Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt vom 10. Februar 1919 hat die Fassung des Absatz 3 in gleicher Form übernommen.

2. Unterschied des Absatz 3, Artikel 45 von Absatz 3, Artikell 11 in formeller Hinsicht.

Auch die neue Reichsverfassung hat die Fassung in der Form: »Verträge mit fremden Staaten, die sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehen« beibehalten. Sie hat absichtlich eine Verweisung auf einen Artikel der Reichsverfassung, der die Zuständigkeit der Reichsgesetzgebung bestimmt und begrenzt, vermieden.

Gewiß wurde bei den Beratungen im achten Verfassungsausschuß auch der Antrag gestellt, analog dem

1) Dambitsch, a. a. O. S. 292.
2) Zorn, die D. St. V. S. 2.
3) So Laband, Bd. 2. S. 128; Störk, St. V. in von Stengels Wörterbuch, S. 522; Prestelle, a. a. O. S. 68; Preuß, Prot. S. 282.
4) So Laband, Bd. 2. S. 61, S. 128 ff.; von Rönne, a. a. O. Bd. 2, S. 295; Meyer, a. a. O. S. 819, Anm. 14; E. Meier, a. a. O. S. 295; Prestele S. 68; Zorn. St. R. Bd. 1, S. 238; Arndt, St. R. S. 711 ff.; Dambitsch, S. 292; ähnlich Pröbst, a. a. O. S. 268.
5) Gesetz v. 28. Okt. 1918.

Artikel 4 der alten Reichsverfaſſung einen entſprechenden Artikel in die neue Reichsverfaſſung einzufügen. Dem wurde aber erfolgreich widerſprochen mit dem Hinweis darauf, daß damit wieder Reichsgeſetzgebung im Gegenſatz zur Landesgeſetzgebung gebracht werde, während es ſich doch gerade um den Gegenſatz von Geſetzgebung und Verordnung handele. Die neue Reichsverfaſſung iſt ſomit, um dies hier nochmals beſonders hervorzuheben, in dieſem Punkte klarer wie die alte Reichverfaſſung[1]).

Der Relativſatz »die ſich auf Gegenſtände der Reichsgeſetzgebung beziehen« iſt beibehalten worden und zwar aus der Erwägung heraus, daß Staatsverträge, die auf dem Verordnungswege geregelt werden könnten, nur von geringer Bedeutung ſeien und die Tätigkeit des Reichstages in nicht zweckentſprechender Weiſe in Anſpruch nähmen.

3. Unterſchied des Abſatz 3 Artikel 45 von Abſatz 3 Artikel 11 in materieller Hinſicht

a. infolge der erweiterten Geſetzgebungskompetenz des neuen Reichstages.

Ein bedeutender Unterſchied zwiſchen der alten und neuen Reichsverfaſſung zeigt ſich in der Zahl der Gegenſtände, die nach der neuen Reichsverfaſſung in das Gebiet der Reichsgeſetzgebung gehören, und damit zugleich in dem Umfang der Staatsverträge, die nunmehr der Mitwirkung der geſetzgebenden Faktoren unterworfen ſind.

Die Befugnis des Reiches, ſeine Geſetzgebung auch auf andere als die im Artikel 4 aufgezählten Gebiete auszudehnen, war nicht beſtritten[2]), auch konnte das Reich zufolge ſeiner Kompetenz-Kompetenz durch eine Verfaſſungsänderung ſeine Zuſtändigkeit erweitern.

Nach der neuen Reichsverfaſſung ſind aber die Grenzen für die Zuſtändigkeit des Reiches von vornherein ſehr weit gezogen. Das Gebiet der Reichsgeſetzgebung hat erhebliche Erweiterungen erfahren, indem zahlreiche wichtige Gegenſtände, auf die ſich früher die Zuſtändigkeit des Reiches nicht oder nur in geringerem Umfange erſtreckte, nunmehr der materiellen Reichsgeſetzgebung unterworfen worden ſind[3]).

Es läßt ſich heute kaum noch ein Gegenſtand denken, der nicht ſchon in das Gebiet der Reichsgeſetzgebung gehört[4]).

---

1) Anderer Meinung ſcheint Freytagh-Loringhoven a. a. O. S. 138 zu ſein, der nach ſeinen Ausführungen eine Behebung der Zweifel in dem Wortlaut der neuen Reichverfaſſung nicht ſieht.
2) Vergl. Saenger, R. V. S. 59.
3) Brie im Handbuch der Politik, Bd. 3, S. 55; Lukas, a. a. O. 15 ff;
4) Vergl. Zöphel, R. V. S. 79.

Nach Artikel 45, Absatz 3 ist Gegenstand der Reichsgesetzgebung alles, was durch Reichsgesetz bereits geregelt worden ist oder nur durch Reichsgesetz geregelt werden kann. Das Gebiet der fakultativen Gesetzgebung scheidet somit hier zunächst aus,[1]) denn solange hier das Reich noch nicht reichsgesetzlich eingegriffen hat, handelt es sich um Angelegenheiten, deren Regelung der Landesgesetzgebung zusteht. Und in diesem Rahmen können die Länder gemäß Artikel 78, Absatz 2 R. V. auch heute noch freilich »unter einer präventiven Kontrolle des Reiches«[2]) gewisse Verträge mit auswärtigen Staaten abschließen, die die Regelung des grenznachbarlichen Verkehrs, Fragen der Landesmelioration und Ausnutzung von Wasserkräften, die sich teils im Inlande, teils im Auslande befinden[3]), betreffen.

Nach der alten Reichsverfassung hingegen war die Zuständigkeit des Reiches betreffs der Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten keine ausschließliche, und die Einzelstaaten konnten behufs Wahrnehmung ihrer eigenen Interessen ohne Vermittelung des Reiches mit auswärtigen Staaten verkehren.

Dieses Recht ist ihnen heute gemäß Artikel 45, Absatz 3 in Verbindung mit Artikel 6, Ziffer 1 genommen, was besonders noch im Artikel 78, Absatz 1 ausgesprochen ist.

b. infolge der Einfügung der Bündnisse in Absatz 3, Artikel 45.

Bedeutet demnach schon die Fassung »Verträge mit fremden Staaten, die sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehen,« eine außerordentliche Ausdehnung des Mitwirkungsrechts des Reichstags, so ist diese Machtbefugnis des Reichstags noch durch die Einfügung der »Bündnisse« erheblich erweitert.

Bündnisse sind Verträge, in denen die beteiligten Staaten sich für einen bevorstehenden oder möglichen Kriegsfall gegenseitig militärische oder sonstige Hilfe versprechen.[4])

Hierbei ist zu bemerken, daß der Satz »die sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehen« mit dem Worte »Bündnisse« nicht in Verbindung zu bringen ist. Darauf wurde schon bei den Beratungen im Verfassungsausschuß hingewiesen,[5]) und die Wissenschaft hat bisher übereinstimmend diese Ansicht vertreten.[6]) Damit ist für alle

1) Hubrich, das dem. V. R., S. 99 ff.
2) Vergl. Anschütz, R. V. S. 143.
3) Vergl. Prot. S. 34, 35.
4) Anschütz, R. V. S. 104.
5) Prot. S., 283, 284.
6) Anschütz, R. V. S. 104; Freytagh-Loringhoven a. a. O. S. 139; Giese, R. V. S. 141; Hubrich, das dem V. R. 99; Saenger, a. a. O. S. 87.

Bündniſſe parlamentariſche Genehmigung erforderlich, »gleichviel ob ſie beſtehendes Recht abändern oder nicht.«[1])

Nach der alten Reichsverfaſſung war der Abſchluß von Bündniſſen wie zum Beiſpiel der Abſchluß des Dreibundes zwiſchen Deutſchland, Oeſterreich-Ungarn und Italien das ausſchließliche Recht des Kaiſers, es ſei denn, daß ſolch ein Bündnis Vereinbarungen enthielt, die in die Geſetzgebungskompetenz des Reiches eingriffen. In dieſem Falle bedurften dieſe Vereinbarungen, aber auch nur dieſe Vereinbarungen, als Teil des Bündnisvertrages der Zuſtimmung des Bundesrats und des Reichstages gemäß Artikel 11, Abſatz 3 der alten Reichsverfaſſung.

Bedeutungsvoll iſt, daß nach den Vorſchriften der alten Reichsverfaſſung der Kaiſer in der Lage war, zum Wohle und im Intereſſe des Reiches auch Geheimverträge, insbeſondere geheime Bündniſſe mit fremden Staaten abſchließen zu können. Nach der neuen Reichsverfaſſung unterliegen, wie eben bereits bemerkt, alle Bündniſſe, gleichviel welchen Inhalt ſie haben, der Zuſtimmung des Reichstages. Weſentlich iſt hierbei, daß die Verhandlungen des Reichstages öffentlich ſind.[2])

Man hat den Abſchluß von Bündniſſen der Prärogative des Reichspräſidenten entzogen und von der Zuſtimmung des Reichstages abhängig gemacht und zwar, wie aus den Beratungen des Verfaſſungsausſchuſſes erſichtlich,[3]) um zu verhindern, daß der Reichspräſident ein Bündnis abſchließen kann, welches geeignet wäre, einen Krieg für das Reich heraufzubeſchwören, ferner auch, um jede Geheimdiplomatie bezüglich der auswärtigen Politik des Deutſchen Reiches zu beſeitigen.

D. Art und Weiſe der parlamentariſchen Mitwirkung.

Aus den bisherigen Erörterungen ergibt ſich, daß bei den Staatsverträgen mit fremden Staaten zwei Kategorien unterſchieden werden müſſen, von denen die eine keinerlei Zuſtimmung des Parlaments bedarf, während die andere nur durch die Mitwirkung des Parlaments zuſtandekommt.

Einzugehen wäre hiernach zunächſt auf die Art und Weiſe der parlamentariſchen Mitwirkung.

1. nach der alten Reichverfaſſung.

Artikel 11, Abſatz 3 der alten Reichsverfaſſung ſpricht von der »Zuſtimmung des Bundesrats zum

1) Hatſchek, a. a. O. Bd. 2, S. 491.
2) Artikel 29 der neuen R V.
3) Prot. S 283.

Abſchluß« und von der »Genehmigung des Reichstages zur Giltigkeit« der Staatsverträge. Was bedeutet zunächſt die Verſchiedenartigkeit des Ausdrucks?

Zwiſchen Zuſtimmung und Genehmigung kann nach allgemeinem juriſtiſchen Sprachgebrauch ein Unterſchied nicht gefunden werden. Abſchluß und Giltigkeit können indeſſen nicht gleichgeſtellt werden.

Das Erfordernis der Zuſtimmung des Bundesrats iſt auf Antrag der verbündeten Regierungen, das Erfordernis der Genehmigung des Reichstages auf Reichstagsbeſchluß[1]) in die Verfaſſung eingefügt.[2])

Schon im verfaſſungsberatenden Reichstag[3]) iſt darauf hingewieſen worden, daß abſichtlich eine andere Form inbezug auf den Reichstag gewählt worden iſt als inbezug auf den Bundesrat. Danach iſt der Anſicht, daß man bei der Wahl der Ausdrücke nur »ſtyliſtiſchem Wohlklange«[4]) gefolgt ſei, nicht beizupflichten.[5])

Vielmehr ſpricht die Verſchiedenheit des Ausdrucks für eine Verſchiedenheit der Funktionen Man wird dementſprechend nur zu dem Ergebnis kommen können, daß eine vorherige Fühlung mit dem Bundesrat bei den Vertragsverhandlungen und eine nachträgliche Zuziehung des Reichstages die Regel bilden ſollte.[6])

Dieſe Auslegung findet ihre Bekräftigung in dem Gedanken, daß bei Maßnahmen, deren Schwerpunkt auf internationalem Gebiet lag, der Bundesrat als Vertreter der verbündeten Regierungen mehr Autorität als der Reichstag in Anſpruch nehmen mußte, da der Bundesrat genau wußte, welche Rückwirkungen derartige Maßnahmen auf die Beziehungen des Reiches zum Auslande haben würden.[7]) Im übrigen bedeutete die Zuſtimmung des Bundesrats zum Abſchluß und die Genehmigung des Reichstags zur Giltigkeit nach außen hin dasſelbe.[8])

Wenn die Verfaſſung von einer Genehmigung zur Giltigkeit der Staatsverträge ſprach, ſo war damit ausgeſprochen, daß der Reichstag verfaſſungsgemäß darauf beſchränkt war, den Vertrag in ſeiner Geſamtheit anzunehmen oder abzulehnen[9].)

1) Sitzung des verfassungsberatenden Reichstages v. 26. 3. 1867.
2) Vergl. die Ausführungen bei Arndt, St. R. S. 710 ff.
3) Abgeordneter Dr. Lette in Sitzung, 2. 4. 1867.
4) Störk, St. V. in von Stengels Wörterbuch, S. 522.
5) Auch die Ansicht Zorns, wonach die bei der Entstehung Art. 11, Abs. 3 in der Reichstagssitzung v. 2. 4. 1867 gepflogenen Debatte lediglich die herrschende Unklarheit beweise, erscheint nicht gerechtfertigt, S. 29.
6) Vergl. hierzu Dambitsch, a. a. O. S. 301.
7) Vergl. die Ausführungen des Fürsten Bülow in der Reichstagssitzung v. 21. 10. 1902.
8) Laband, a. a. O. Bd. 2, S. 137; Dambitsch, a. a. O. S. 297; Arnst, St. R. S. 711; Störk, St. V. in von Stengels Wörterbuch, S. 522.
9) Dambitsch, a. a. O. S. 299.

Die gegenteilige Meinung von Laband[1]) ist nicht anzuerkennen, denn ein Abänderungsantrag würde eine bedingte Genehmigung darstellen. Eine bedingte Genehmigung aber wäre einer Ablehnung des Vertrages verbunden mit einem neuen Vorschlag gleichzuachten. Damit wäre ein Eingriff in die Initiative gegeben gewesen, die nach der alten Reichsverfassung ausschließlich dem Kaiser zustand.

Aus gleichem Grunde war auch der Bundesrat auf Annahme oder Ablehnung des Vertrages beschränkt.[2])

Wann die Genehmigung zu erfolgen hatte, darüber sagte die Verfassung nichts. Es war daher rechtlich möglich, diese Genehmigung sowohl vor wie nach dem endgiltigen Abschluß, der Ratifikation des Vertrages, einzuholen.

Welche Bedeutung diesem Zustimmungsrecht von Bundesrat und Reichstag zukam, ob ihr nur interne staatsrechtliche oder auch völkerrechtliche Wirkungen beizumessen waren, darüber ließ sich aus dem Wortlaut der alten Reichsverfassung eine klare Lösung nicht finden.

2. nach der neuen Reichsverfassung.

Die neue Reichsverfassung spricht im Artikel 45, Absatz 3 nur von der Zustimmung des Reichstages. Der Reichsrat ist unerwähnt geblieben. Warum von der Einfügung der Zustimmung des Reichsrates abgesehen worden ist, davon wird später zu reden sein.

Festzustellen ist hier zunächst, ob der Begriff der Zustimmung in der neuen Verfassung die gleiche Bedeutung wie in der alten Reichsverfassung hat, d. h. ob der Reichstag nach der neuen Verfassung auch auf Annahme oder Ablehnung des Vertrages beschränkt ist oder ob er die Möglichkeit hat, den ihm zwecks Zustimmung vorgelegten Vertrag auch abzuändern.

Gegen diese Möglichkeit spricht einerseits der Wortlaut der Verfassung, andererseits die staatsrechtliche Stellung zwischen dem Reichstag und dem Reichspräsidenten. Die Schöpfer der Reichsverfassung haben den sogenannten »entarteten Parlamentarismus«,[3]) wie er sich in der französischen Verfassung findet, vermeiden wollen. Sie haben den Reichspräsidenten staatsrechtlich »nicht auf eine bloß dekorative Stellung« beschränken,[4]) sondern eine Gleichgewichtsstellung zwischen Reichstag und Reichspräsidenten herbeiführen wollen, die darin zum Ausdruck kommt,

---

1) Laband, a. a. O. Bd. 2, S. 148; ebenso Zorn, die deutschen St. V. S. 29 ff.
2) Staatssekretär des Innern Graf Posadowsky in der Reichstagssitzung vom 11. ?. 1865; s. Dambitsch, S 29.
3) Vergl. die Ausführungen des Abgeordneten Dr. Ablaß, Prot. S. 231.
4) Lukas, a. a. O. S. 35.

daß beide sowohl durch Volkswahl eingesetzt sind,[1]) als auch durch Volkswahl bezw. durch wechselseitige Initiative[2]) abgesetzt werden können.[3])

Würde nun der Reichstag den Inhalt der ihm zur Zustimmung vorgelegten Verträge auch abändern können, dann wäre diese Tatsache geeignet, die Selbständigkeit der Willensbildung des Reichspräsidenten, der durch die Gegenzeichnung[4]) des betreffenden, vom Vertrauen des Reichstages abhängigen Ministers ohnehin schon eine gewisse Schranke auferlegt ist, vollkommen zu untergraben. Damit würde der Reichspräsident hinsichtlich seiner völkerrechtlichen Vertretungsbefugnis zu einem lediglich dekorativen Ausführungsorgan des Reichstagswillens herabgesunken sein. Die bezweckte Gleichgewichtsstellung wäre also völlig illusorisch. Dies liegt aber nicht im Sinne der Verfassung. Der Reichstag ist daher nach der neuen Reichsverfassung genau ebenso wie nach der alten Reichsverfassung nur in der Lage, den Vertrag im ganzen anzunehmen oder abzulehnen.[5])

E. Zusammenstellung.

Hier sei nochmals kurz zusammngefaßt, welche Bedeutung dem Artikel 45 der Reichsverfassung vom 11. 8. 1919 im Vergleich mit Artikel 11 der alten Reichsverfassung nach obigen Erörterungen zukommt und welche Folgen sich daran knüpfen.

Die neue Reichsverfassung hat durch ihre Fassung Mißverständnisse, zu denen die alte Reichsverfassung führen konnte, beseitigt.[6])

Dadurch, daß nunmehr »die Beziehungen zum Auslande« ausschließlich Sache des Reichs sind, die einzelnen Länder also diesbezügliche Staatsverträge nicht mehr abschließen können,[7]) tritt das Reich stärker als nach der alten Reichsverfassung im zwischenstaatlichen Verkehr als einheitliches Ganzes dem Ausland gegenüber auf.

Durch die außerordentliche Erweiterung der Reichsgesetzgebungskompetenz und die Einfügung der Bündnisse ist einerseits die Machtbefugnis des Reichspräsidenten als des völkerrechtlichen Vertreters des Reichs im Vergleich zur Machtstellung des Kaisers sehr beschränkt, andererseits die Machtstellung des neuen Reichstages

1) Art 22, Art 41, Abs. 1 der R. V.
2) Gemäß Art. 25, Abs. 1 und Art 43, Abs. 3 R. V.
3) Vergl. Hatschek, a a. O. Bd. 1, S. 47.
4) Gemäß Art. 50 R V.
5) Hatschek, a. a O., Bd. 2, S. 514, sieht in der mangelnden Handlungsfreiheit des Reichstages kaum mit Recht eine über das Bedürfnis hinausgehende Beschränkung.
6) Vergl. oben S. 13
7) Vergl. oben S. 13.

im Gegensatz zum alten Reichstag ganz bedeutend gehoben worden.

Der innere Grund liegt darin, daß die neue Reichsverfassung auf dem Gedanken der Volkssouveränität (Artikel 11, Absatz 2 R. V.) aufgebaut ist. Das Volk ist das höchste natürliche Organ des Reiches.[1]) Freilich erschöpft sich seine wichtigste Tätigkeit im Wahlakt zum Reichstag.[2]) Dieser ist der Repräsentant des Volkes und somit das »spezifische Mittelsorgan der Volkssouveränität.«[3]) Sein Wollen und Handeln soll staatsrechtlich ein Wollen und Handeln des Volkes selbst darstellen. Als besondere Repräsentation des souveränen Volkes muß der Reichstag unter allen Reichsorganen den obersten Rang einnehmen. Nach der Auffassung von Giese[4]) ist der Reichstag das höchste juristische Organ im Reiche. Diese Machtstellung kommt auch im Artikel 45, Absatz 3 zum Ausdruck, indirekt durch die außerordentliche Erweiterung der Reichsgesetzgebungskompetenz, direkt durch Einfügung der Bündnisse in den Absatz 3 des Artikels 45. Schließlich sind nach der neuen Reichsverfassung wesentliche Geheimverträge und Geheimbündnisse nicht mehr möglich (Artikel 45, Absatz 3 in Verbindung mit Artikel 29 R. V.).

III. Giltigkeitserfordernisse der Staatsverträge im Allgemeinen.

Trotz aller hiernach offensichtlichen Verschiebungen der Machtverhältnisse unter den einzelnen Staatsorganen hat die neue Reichsverfassung zum mindestens prinzipiell die völkerrechtliche Vertretung des Reichs genau wie die alte Reichsverfassung in die Hände e i n e s Staatsorgans gelegt.

Wie nach der alten Verfassung der Kaiser, so vertritt nach der neuen Verfassung der Reichspräsident das Reich nach außen. Ein Unterschied besteht insoweit zwischen der alten und neuen Reichsverfassung nicht, so daß hier auf die alte Reichsverfassung nicht besonders eingegangen zu werden braucht.

Nach Artikel 45, Absatz 1 R. V. kann der Reichspräsident im Namen des Reichs auch allein gewisse Staatsverträge mit fremden Staaten abschließen, nämlich diejenigen Verträge, die nicht Gegenstände der Reichs-

1) Giese, im Handbuch der Politik, Band 3, S. 63.
2) Helfritz, St. u. P. S. 36.
3) Wittmayer, a. a. O. S. 69.
4) Im Handbuch der Politik, Band 3, S. 68.

gesetzgebung zum Inhalte haben. Wenn der Reichspräsident einen solchen Vertrag im Namen des Reiches handelnd abschließt, handelt er als Staatsorgan, als Organ des Reiches. Er ist Organ, das heißt ein nicht nach der Stellvertretungslehre des bürgerlichen Rechts zu beurteilender Stellvertreter, nicht eine Mittelperson, sondern ein Werkzeug, ein Teil der Verbandsperson des Staates selbst. Der Reichspräsident steht dem Reich nicht als ein von ihm verschiedenes Rechtsobjekt gegenüber. Er ist ein Glied der Staatsperson und seine Handlungen sind, soweit sie innerhalb des ihm durch die Verfassung vorgeschriebenen Wirkungskreises geschehen, Handlungen des Reichs selbst.[1]) Der Reichspräsident ist ferner unmittelbares Staatsorgan. Er ist, da er von der Wählerschaft des gesamten Volkes gewählt wird, wohl auch unmittelbar berufenes Organ. Der Akt der Berufung ist indessen für den Begriff des unmittelbaren Organs nicht ausschlaggebend. Maßgebend ist vielmehr, daß er einerseits seine Fähigkeit, den Willen der Staatsperson zu bilden und zu betätigen, unmittelbar aus der Verfassung schöpft, und daß er andererseits in seinen Entschließungen durch keine anderen als die von der Verfassung und Interessensphäre der Staatsperson gesetzten Schranken gebunden ist.

Verfehlt wäre hierbei, den Einwand zu erheben, daß er infolge des Aktes der Gegenzeichnung durch einen Minister in seiner Willensbildung von der Reichsregierung bezw. vom Reichstage abhängig sei. Dieser Akt der Gegenzeichnung hat keinen rechtsbegründenden Charakter.[2]) Der gegenzeichnende Minister hat keinen Anteil an der Willensbildung des Reichspräsidenten selbst, er billigt sie nur durch Gegenzeichnung. Hiernach würden nicht rechtliche, sondern lediglich praktische Gründe es dem Reichspräsidenten erschweren, bei seiner Willensbildung in Widerspruch mit dem Reichstag bezw. der von seinem Vertrauen getragenen Reichsregierung zu treten, da er kaum einen Minister finden wird, der einem Willen des Reichspräsidenten, welcher im Widerspruch zum Willen des Reichstages steht, beitreten würde.

Aus dieser Organstellung des Reichspräsidenten folgt zunächst seine Fähigkeit, d. h. seine Zuständigkeit,[3]) das Reich nach außen zu vertreten. Diese Zuständigkeit, verbunden mit den befehlenden Rechtssätzen der Verfassung, dem Interesse und dem Daseinszweck der Staatsperson,

1) Helfritz, Die Vertretung der Städte, S. 29. Derselbe, Allg. St. R. S. 22 ff.
2) Anschütz, Kom. der R. V. S. 109, Anm. 1 zu Art. 50.
3) Helfritz, Abtg. St R S. 23.

begründet für den Reichspräsidenten neben dem Recht insbesondere die Pflicht zu handeln.[1])

Diese durch seine Zuständigkeit umrahmte und bestimmte Pflicht weist darauf hin, daß der Reichspräsident nicht irgend ein anderes untergeordnetes Organ an seine Stelle setzen darf, das für ihn Organhandlungen vornimmt. Denn wenn eine Organhandlung nach außen von rechtlicher Wirksamkeit sein soll, so ist Voraussetzung hierfür, daß das Organ kraft seiner durch objektives Recht festgesetzten Fähigkeiten gehandelt hat. Wollte der Reichspräsident seine völkerrechtliche Vertretungsbefugnis auf ein anderes Organ, etwa die Reichsregierung übertragen, so müßte diese Zuständigkeitsübertragung in der Reichsverfassung vorgesehen oder wenigstens durch eine staatsrechtliche Norm bestimmt sein. Eine diesbezügliche Regelung kennt aber das deutsche Staatsrecht nicht. Wenn daher etwa die Reichsregierung im Namen des Reichs oder des Reichspräsidenten einen Staatsvertrag abschließen würde, so handelte sie zwar als ein mit Organschaft ausgestattetes Glied der Staatsperson, sie handelt aber außerhalb des Bereichs ihrer Zuständigkeit. Ein organschaftliches Handeln **mit rechtlicher Wirksamkeit für die Staatsperson** liegt dann nicht vor.[2]) Ein für das Reich verbindlicher Staatsvertrag liegt in diesem Falle erst dann vor, wenn der Reichspräsident als das allein zuständige Organ den Vertragsabschluß gebilligt und unterzeichnet hat.

Nicht anders liegt der Fall, wenn etwa Bevollmächtigte des Reichspräsidenten oder der Reichsregierung[3]) Staatsverträge abschließen. Diese Bevollmächtigten sind überhaupt nicht einmal Organe, sondern lediglich Stellvertreter. Denn es wäre eine Verkennung der rechtlichen Natur der Organschaft und darum durchaus verfehlt, wollte man annehmen, daß schon die Übertragung staatshoheitlicher Verrichtungen eine Organeigenschaft nach sich zöge.[4]) Die Bevollmächtigten können das Reich durch einen Vertrag niemals verpflichten; solange nicht der Reichspräsident den Vertrag ratifiziert, bleibt ein solches vorläufige Abkommen oder wie man es sonst nennen mag, nur eine für das Reich selbst unverbindliche Vorverhandlung.[5])

Hiermit ist festgestellt, daß ein Staatsvertrag erst dann rechtliche Wirksamkeit erhält, wenn er von dem Reichspräsidenten ratifiziert worden ist.

---

1) Helfritz, Vertretung der Städte, S. 42.
2) Helfritz, Allg. St. R. S. 23.
3) So wurde das deutsch-russische Abkommen vom 6. Mai 1921 nur von 3 Beamten des auswärtigen Amtes unterzeichnet.
4) Vergl. Helfritz, Kritik zur Entsch. des R. G. in J. W. 1923, S. 77.
5) Vergl. oben S. 4.

Dieser Feststellung gegenüber greift auch der Einwand nicht durch, daß bei der Vielgestaltigkeit und Menge der abzuschließenden Staatsverträge der Reichspräsident zu einer selbständigen und sachkundigen Willensbildung in jedem einzelnen Falle nicht kommen könne. Es genügt hier darauf hinzuweisen, daß dem Reichspräsidenten genügend Organe und Beamte zur Verfügung stehen, die seine Willensbildung durch zweckentsprechende und sachdienliche Bearbeitung der Vertragsabschlüsse vorzubereiten imstande sind und dies in der Praxis stets tun werden.

Außerdem ist zu bemerken, daß, wenn durch die Reichsverfassung die Vertretung des Reichs nach außen in die Hand des Reichspräsidenten gelegt worden ist, diese Regelung bewußt und in der bestimmten Absicht getroffen wurde, der Vertretung des Reiches nach außen eine gewisse Kontinuität und Einheitlichkeit zu sichern.

Bei denjenigen Staatsverträgen, die einer parlamentarischen Mitwirkung nicht bedürfen, ist nach dem Gesagten allein der Reichspräsident das Organ, der das Reich nach außen, und zwar nicht nur nach außen, sondern auch nach innen, vertritt. Das heist, nachdem er das Reich völkerrechtlich verpflichtet hat, kann er kraft seines Verordnungsrechtes die staatsrechtliche Bindung entsprechend den völkerrechtlichen Vereinbarungen herbeiführen. Es tritt also hierbei die Doppelnatur der Staatsverträge, d. h. ihre staatsrechtliche und völkerrechtliche Seite nicht bedeutungsvoll in Erscheinung.

Anders hingegen steht es bei den Staatsverträgen, die einer Zustimmung des Parlaments bedürfen. Daß zwischen diesen beiden Kategorien von Staatsverträgen sich eine scharfe rechtliche Grenze ziehen läßt, ist wenigstens nach dem neuen Verfassungsrecht zu bejahen, da im Artikel 45, Absatz 3 R. V. der Ton auf Reichsgesetzgebung liegt und im Artikel 6 ff. R. V. das Gebiet der Reichsgesetzgebung genügend scharf umrissen ist.[1])

Indessen werden in der Praxis Staatsverträge vorkommen, die nur zum Teil sich auf das Gebiet der Reichsgesetzgebung beziehen, und die man, wenn man von der Zuständigkeit der Staatsorgane ausgeht, am besten als gemischte Verträge wird bezeichnen können. Es fragt sich hier, bedürfen diese Verträge der Zustimmung des Parlaments oder können sie vom Reichspräsidenten abgeschlossen werden? Meines Erachtens wäre es verfehlt, wollte man etwa diese Verträge sozusagen zerreißen und sie nur bezüglich des Teils, der sich auf die Reichsgesetzgebung bezieht, von der Zustimmung des Parlaments

---

1) Anderer Meinung: Freytagh-Loringhoven, a. a. O. S. 138, der aber verkennt, daß die tatsächlichen Geschehnisse im zwischenstaatlichen Verkehr sich nicht immer unter die Normen der Reichsverfassung werden zwingen lassen.

abhängig machen. Denn oft werden ſolche Verträge nur als Ganzes verſtändlich ſein beziehungsweiſe richtig bewertet werden können, andererſeits hieße es gegen den Sinn der Verfaſſung handeln, wollte man das Parlament mit jedem für die Reichsgeſetzgebung nicht wichtigen Vertrage behelligen, nur weil der Vertrag in irgend einer Form die Reichsgeſetzgebung berührt.

Zu einer befriedigenden Löſung, die dem praktiſchen Bedürfnis entſpricht, ohne gegen das Verfaſſungsrecht zu verſtoßen, wird man kommen, wenn man ſolche gemiſchte Verträge nach ihrem weſentlichen Inhalt unterſcheidet und den Abſchluß der Verträge, die in der Hauptſache die Reichsgeſetzgebung nicht berühren, dem Reichspräſidenten überläßt.

IV. Die Wirkung der parlamentariſchen Zuſtimmung.

Hiernach bleibt noch einzugehen auf die Giltigkeitserforderniſſe der Staatsverträge, die der parlamentariſchen Mitwirkung bedürfen.

Welche Bedeutung das Mitwirkungsrecht von Bundesrat und Reichstag beziehungsweiſe vom Reichstag allein hat, iſt weder aus der alten noch aus der neuen Reichsverfaſſung klar zu erkennen.

Schon während der Geltungsdauer der alten Reichsverfaſſung herrſchte über dieſe Frage in der Wiſſenſchaft Streit und zwar insbeſondere darüber, ob ſich das Mitwirkungsrecht nur auf die ſtaatsrechtliche oder auch auf die völkerrechtliche Seite der Staatsverträge bezieht.

Drei Theorieengruppen laſſen ſich hierbei unterſcheiden:

1. die ſtaatsrechtliche Theorie,
2. die völkerrechtliche Theorie,
3. die Theorie der bedingten völkerrechtlichen Wirkſamkeit.

1. Die ſtaatsrechtliche Theorie.

Ausgehend von dem Gedanken, daß völkerrechtliche Gebundenheit und ſtaatsrechtliche Wirkſamkeit von einander zu ſcheiden ſei, ſtellt ſich die von Gneiſt[1]) begründete, ſtaatsrechtliche Theorie, insbeſondere Laband[2]) auf den Standpunkt, daß im allgemeinen die Staats-

---

1) In ſeinem Gutachten über die Auslegung des Art. 48 der preuß. Verfaſſungsurkunde, abgedruckt bei E. Meier, S. 339 ff.

2) Ebenſo von Rönne, St. V. S. 693; Arndt, S. 708 ff.; Liszt, S. 163; Meyer-Anſchütz S. 814 ff.

häupter eine völkerrechtliche Bindung durch Staatsverträge auch ohne Zustimmung der Volksvertretung herbeiführen können, und daß diese völkerrechtliche Gebundenheit die staatsrechtliche nach sich ziehe. Die parlamentarische Genehmigung ist nach dieser Theorie nur erforderlich, um die völkerrechtliche Verpflichtung zu erfüllen, das heißt die Durchführung der Vertragsbestimmungen im Innern zu ermöglichen. Schließt nun das Staatshaupt einen der Zustimmung der Volksvertretung bedürftigen Staatsvertrag, ohne diese Zustimmung erwirkt zu haben, so bleibt der Vertrag als giltig abgeschlossen auch bestehen, wenn die Volksvertretung hinterher die Genehmigung verweigert; er ist nur undurchführbar, mit anderen Worten, nach innen unverbindlich.

Die Auffassung, daß diese Theorie hiermit einen Vertragsbruch[1]) als gesetzliche Einrichtung anerkenne, ist nicht beizupflichten, denn die zeitweilige Nichterfüllung eines Vertrages wegen tatsächlicher beziehungsweise rechtlicher Hindernisse der Erfüllung ist nicht als ein Vertragsbruch anzusehen.[2])

Wenn ferner behauptet wird, daß sich vom Standpunkt ein und derselben Rechtsordnung die Giltigkeit eines Vertrages nicht spalten lasse, so ist dem entgegenzuhalten, daß der Staatsvertrag im Innern wie ein Gesetz gilt, nach außen aber einen Vertrag darstellt,[3]) und als solcher ist er ein nach Völkerrechtsregeln zu bestimmendes Rechtsgeschäft.[4])

2. Die völkerrechtliche Theorie.

Im schroffen Gegensatz zu dieser Theorie steht die völkerrechtliche Theorie. Zuerst von Thudichum[5]) erwähnt, gewann sie durch Ernst Meier[6]) besondere Bedeutung und hat in der Wissenschaft viele Anhänger gefunden.[7]) Sie geht davon aus, daß die genehmigungsbedürftige Vertragserklärung des Staatshauptes erst dann den Staatswillen darstelle, wenn sie die parlamentarische Genehmigung gefunden hat. Damit sind die Staatsverträge, die der Zustimmung der Volksvertretung bedürfen, nicht erst bei der Ausführung, sondern schon beim Abschluß diesem Mitwirkungsrecht unterworfen. Die Zustimmung ist geradezu notwendig zur rechtlichen Existenz

1) Seligmann, a. a. O. S. 85.
2) Laband, a. a. O. Bd. 2, S. 117 Anm. 2.
3) Meyer, a. a. O. S. 814, Anm. 8; Laband, a. a. O. Bd. 2, S. 133.
4) Heilborn, System des Völkerrechts, S. 144; Tezner, a. a. O. S. 144; Rieß. a. a. O. S. 11.
5) Thudichum, a. a. O. S. 108, 129.
6) Ernst Meier, über den Abschluß von Staatsverträgen.
7) von Mohl, a. a. O. S. 302 ff; Prestele, a. a. O. S. 80 ff; Leoni, a. a. O. S. 504; Fleischmann, a. a. O. S. 512; Rieß, a. a. O. S. 21; Hatschek, a. a. O. Bd. 2, S. 472 ff.

des Vertrages.[1]) Die Volksvertretung ist Mitkontrahent,[2]) sie hat eine »direkte« Teilnahme[3]) am Abschlusse desselben. Ein Unterschied zwischen Abschluß und Wirksamkeit ist somit nicht vorhanden. Der Mangel der Zustimmung macht den Staatsvertrag nicht nur unvollziehbar, sondern geradezu ungiltig.[4])

Gegen diese Theorie ist der schwerwiegende Einwand erhoben worden, daß die fremde Regierung gezwungen wäre, die Legitimation des Staatshauptes zu prüfen, die Verfassungsorganisation des Gegenkontrahenten zu studieren und sich genaueste Kenntnis der gesamten Gesetzgebung zu verschaffen. Und wenn zwischen Staatshaupt und Parlament Meinungsverschiedenheit darüber herrscht, ob ein Staatsvertrag der parlamentarischen Genehmigung bedarf, bedeute es, wenn die völkerrechtliche Giltigkeit des Vertrages von dieser Genehmigung abhängig sein soll, geradezu eine Aufforderung an den fremden Staat, sich in diesen Streit einzumischen.[5])

3. Die Theorie der bedingten völkerrechtlichen Wirksamkeit.

Eine Mittelstellung zwischen der staatsrechtlichen und völkerrechtlichen Theorie nimmt die Theorie der bedingten völkerrechtlichen Wirksamkeit ein. Nach ihr haben Staatsverträge, die zu ihrer Giltigkeit der Zustimmung des Parlaments bedürfen, und ohne diese abgegeben sind, entweder nur bedingte Giltigkeit (Unger) oder eine unbedingte Giltigkeit und bedingte Wirksamkeit (Jelinek und Seligmann).[6])

Unger[7]) glaubt, daß die Theorie Meiers einer Berichtigung bedürfe. Gestützt auf die Analogie des Privatrechts behauptet er, daß ein ohne die zur Giltigkeit erforderliche Genehmigung abgeschlossener Vertrag »relativ ungiltig« sei. Die rechtliche Geltung des Vertrages bleibe in der Schwebe. Durch nachträgliche Genehmigung werde der Vertrag giltig, bei nachträglicher Verweigerung erweise sich das Geschäft nach allen Seiten hin als nichtig und unverbindlich. Die Mitwirkung der Volksvertretung bedeutet also nach Unger eine Suspensiv- bezw. Resolutivbedingung.

Jelinek[8]) hält bei Mangel der Genehmigung den Vertrag nicht für absolut nichtig; er legt der Genehmigung

1) Vgl. Zorn, St. R. S. 497, St. V. S. 26.
2) Vgl. Meier, a. a. O. S. 108.
3) Vgl. Meier, a. a. O. S. 27.
4) Vgl. Meier, a. a. O. S. 110.
5) Vgl. Laband. a. a. O. Bd. 2, S. 132.
6) Tezner, a. a. O. S. 168.
7) Unger, a. a. O. S. 351 ff.
8) Jelinek, Gesetz und Verordnung, S. 355.

den Charakter einer Suspensivbedingung bei. Genehmigung setze den Vertrag mit retroactiver Wirkung in Kraft. Verweigerung vernichte den Vertrag.

Seligmann,[1]) stark zur staatsrechtlichen Theorie neigend, erklärt, daß, soweit der Vertragsinhalt nach der Verfassung eines Staates die freie Zustimmung gesetzgebender Körperschaften nötig macht, die Genehmigung »conditio juris« dafür sei, daß jener Inhalt Pflichten für den betreffenden Staat erzeugen kann.

Ähnliche Standpunkte, teilweise sich widersprechend, vertreten Gorius[2]) und Pröbst[3]) sowie Wegmann.[4])

Diese Theorie ist mit Recht heftig bekämpft worden. Nach Tezner[5]) findet sie im Verfassungsrecht der einzelnen Staaten keinen Boden. Die parlamentarische Genehmigung als »conditio juris« der Wirksamkeit oder Giltigkeit des abgeschlossenen Vertrages anzusprechen, erscheint verfehlt, denn es müßte diese »conditio juris« unter völkerrechtlichen Normen zu finden sein.[6]) Da es aber eine solche Norm nicht gibt, kann sie nicht als »conditio juris«, sondern nur als »conditio facti«, also als Parteibedingung gedacht werden.

Abgesehen von diesen Einwendungen zeigt diese Theorie eine ungerechtfertigt übertriebene Bewertung staatsrechtlicher Vorgänge und bedeutet geradezu eine Gefährdung der Sicherheit des völkerrechtlichen Verkehrs. Sie ist ohne praktischen Wert und schon daher durchaus zu verwerfen.

Aus dem Kreis der weiteren Erörterungen scheide sie darum von jetzt ab aus.

III. Die Auslegung der Reichsverfassung vom 16. April 1871 und der Reichsverfassung vom 11. August 1919.

1. Gründe,

die für die Auslegung der alten Reichsverfassung im Sinne der staatsrechtlichen Theorie sprechen.

a) Der Wortlaut der alten Reichsverfassung.

War nun die Verfassung des Deutschen Reiches von 1871 im Sinne der staatsrechtlichen oder im Sinne der völkerrechtlichen Theorie auszulegen?

---

1) Seligmann, a. a. O. S. 191 und 301 ff.
2) Annalen des Deutschen Reiches 1874, S. 772
3) Annalen des Deutschen Reiches 1882, S. 311, 313 ff.
4) Wegmann, a. a. O. S. 68 ff.
5) Tezner, a. a. O. S. 173.
6) Vgl. Schoen, a. a. O. S. 414 v, Anmerk. 1: ähnlich Triepel, Völker- und Landesrecht, S. 243.

Wie oben[1]) bemerkt, ist aus dem Wortlaut der alten Reichsverfassung ein sicherer Schluß hierüber nicht zu ziehen.

Wenn die Verfassung von der Zustimmung zum Abschluß[2]) sprach, so ist anzunehmen, daß hier Abschluß nicht im Sinne von rechtlicher Perfektion gleich Ratifikation gebraucht worden ist.[3]) Gemeint ist der Abschluß der Verhandlungen, die der Festsetzung des Vertragstextes vorangehen. Auch das Wort Giltigkeit besagt nichts. Damit kann sowohl völkerrechtliche wie auch staatsrechtliche Giltigkeit gemeint sein.

b) Die Entstehungsgeschichte des Absatz 3, Artikel 11.

Forscht man nach dem Ursprung und der Entstehungsgeschichte, so ergibt sich, daß Artikel 11, Absatz 3, unter dem Einfluß des Artikel 48 der preußischen Verfassungsurkunde entstanden ist. Zum Vergleich sei Artikel 48 der preußischen Verfassungsurkunde hier angeführt:

> »Der König hat das Recht, Krieg zu erklären und Frieden zu schließen, auch andere Verträge mit fremden Regierungen zu errichten. Letztere bedürfen zu ihrer Giltigkeit der Zustimmung der Kammern, soweit es Handelsverträge sind, oder wenn dadurch dem Staate Lasten oder einzelnen Staatsbürgern Verpflichtungen auferlegt werden.«

Für das preußische Verfassungsrecht war die von Gneist begründete Ansicht bei Entstehung der Reichsverfassung von 1871 noch unbestritten, wonach die Staatsverträge mit auswärtigen Mächten, genau wie nach der englischen Parlamentsverfassung »ausschließlich und endgiltig der königlichen Prärogative überlassen waren«.[4])

Im verfassungberatenden Reichstag wurde ausdrücklich darauf hingewiesen, daß mit der Einfügung der Genehmigung des Reichstages nichts anderes bezweckt sei, als das, was auch in der preußischen Verfassung bestimmt sei und daß es in gegebenem Falle genüge, daß die Staatsverträge nachträglich vorgelegt würden.[5])

Diesen Ausführungen wurde von keiner Seite widersprochen. Dies beweist klar und deutlich, daß die Verfassungsgeber bei der »Genehmigung zur Giltigkeit« nur

---

1) Vgl. oben S. 26
2) Nach Seydel, a. a. O. S. 164; Pröbst, a. a. O. S. 296; Prestele, a. a. O. S. 55 macht dieser Wortlaut die völkerrechtliche Giltigkeit von der parlamentarischen Zustimmung abhängig. Diese Auffassung wird aber weder durch grammatische Interpretation noch durch gesetzlichen Sprachgebrauch gestützt.
3) Zorn, die deutschen St. V. S. 29.
4) Gneist, a. a. O. S. 340.
5) Vgl. Abgeordneter Dr. Lette in der Sitzung v. 2. April 1867.

die staatsrechtliche Giltigkeit im Auge hatten und nicht daran gedacht haben, das Mitwirkungsrecht des Reichstages auch auf die völkerrechtliche Giltigkeit auszudehnen.

c) Die Stellung des Bundesrates und Reichstages.

Auch die Stellung des Bundesrates und Reichstages sprechen für eine Auslegung im Sinne der völkerrechtlichen Theorie. Der frühere Reichstag war die parlamentarische Einrichtung des Reiches. Sein Mitwirkungsrecht erstreckte sich auf die Gesetzgebung und gewisse wichtige Akte der Verwaltung. Im Gegensatz zu Kaiser und Bundesrat erscheint er als ein außerordentlich unselbständiges Staatsorgan,[1]) er kann den Staatswillen weder zur Erscheinung bringen noch geltend machen. Auch unter diesem Gesichtspunkte betrachtet, ergibt sich, daß man der Genehmigung des Reichstages Bedeutung für die völkerrechtliche Verbindlichkeit eines Staatsvertrages nicht beimessen kann, zumal wenn man bedenkt, daß es nach dem Völkerrecht wesentlich für die bindende Kraft eines Staatsvertrages ist, daß er durch die »souveräne Gewalt« geschlossen ist.[2]) Gewiß ist der Bundesrat souverän, aber wie oben[3]) dargelegt, unterscheidet sich sein Mitwirkungsrecht in völkerrechtlicher Beziehung nicht von dem des Reichstages, denn nach außen kommt es auf die Betonung der geschlossenen, in einem Zentrum vereinigten Macht an.

d) Die Stellung des Kaisers.

Auch dem Kaiser kann man die Eigenschaft eines selbständigen, obersten Staatsorgans nicht absprechen, wiewohl Bismarck[4]) darauf hingewiesen hat, daß die Souveränität nicht beim Kaiser, sondern der Gesamtheit der verbündeten Regierungen ruht. Abgesehen von der Personenidentität mit dem Könige von Preußen und der daraus folgenden Stellung im Bundesrat sowie der Vormachtstellung Preußens im Reich hatte der Kaiser eine Fülle von landesherrlichen Rechten. Er hatte den Oberbefehl über Heer und Flotte, konnte Schutz- und Trutzbündnisse abschließen. In seiner Hand lag die Leitung der auswärtigen Politik des Reiches. Bei der Ausübung seiner Rechte war er von niemandem abhängig, auch nicht vom Bundesrat, als dem Vertreter

1) Bornhak, Grundriß des deutschen St. R. S. 71.
2) Blackstone, Bd. 1, S. 267, bei Meier, a. a. O. S. 340.
3) Siehe oben S. 16.
4) Bismarck in der Reichstagssitzung v. 19. 4. 71.

der verbündeten Regierungen und ebenso niemandem verantwortlich. Sein Wille war Staatswille auch ohne Zustimmung von Bundesrat und Reichstag. Seine Legitimation zur völkerrechtlichen Vertretung des Reiches beschränken, hieße daher geradezu die Harmonie des Verfassungsbaues verletzen.

Gewiß hatte der Kaiser eine Rechtspflicht, verfassungsgemäß die Zustimmung von Bundesrat und Reichstag zu den Staatsverträgen, die das Gesetzgebungsgebiet des Reiches berührten, einzuholen, aber diese Rechtspflicht war nur für das innerstaatliche Recht von Bedeutung.

Mit dem Hinweis auf Artikel 11, Absatz 3 stellt Hatschek[1]) die Behauptung auf, daß »diesem Verfassungssatz die Reichstagspraxis und auf Drängen des Reichstages schließlich auch die Reichsregierung die Auslegung gegeben« habe, daß nicht bloß die Wirksamkeit des Vertrages nach innen, sondern auch die völkerrechtliche Bindung des Reichs von der Zustimmung des Parlaments, des Reichstages, zum Vertrage abhängig sei. Seine Beweisführung, die er hauptsächlich auf die Reichsverwaltungspraxis stützt, wird nur schwer widerlegt werden können.

Hierbei ist zu bemerken, daß Ratifikationsurkunden von Staatsverträgen, die dem Bundesrat und Reichstag zur verfassungsmäßigen Zustimmung vorgelegt gewesen waren, vom Kaiser unterzeichnet worden sind, ohne daß im Text der Urkunden im Gegensatz zu anderen Staaten der Mitwirkung von Bundesrat und Reichstag auch nur mit einem Wort Erwähnung getan worden wäre.[2]) Inhalt und Form dieser Urkunde aber liefern klar und deutlich Beweis dafür, daß tatsächlich der Kaiser allein das Reich völkerrechtlich zu vertreten hatte, ohne in dieser Befugnis dem Ausland gegenüber durch ein Mitwirkungsrecht des Bundesrats oder Reichstag beschränkt zu sein.

Alle diese Darlegungen zwingen zu dem Schluß, daß lediglich die staatsrechtliche, nicht auch die völkerrechtliche Giltigkeit der Staatsverträge durch die in der alten Verfassung vorgeschriebene Zustimmung des Bundesrats und des Reichstages bedingt war, daß also eine vom Kaiser formgerecht abgegebene Willenserklärung als Erklärung des Reichs nach außen unabhängig war von dem Vorhandensein einer entsprechenden Beschlußfassung von Bundesrat und Reichstag.[3]) Diesen Standpunkt vertrat bezüglich der alten Reichsverfassung

1) Hatschek, a. a. O. Bd. 2, S. 472 ff.

2) Vergl. Additionalpostvertrag mit Schweden und Norwegen vom 25. Mai 1873; Vertrag mit der Schweiz vom 24. Januar 1874 und vom 29. Oktober 1917.

3) Diese Rechtsauffassung bestand in Preußen auch für das Gemeinderecht, vergl. R. G. Z., Bd. 31, S. 322 ff. und Entscheidungen des Reichsoberhandelsgerichts, Bd. 13, S. 333 ff.

die herrschende Meinung. Selbst die Gegner[1]) dieser Meinung haben nicht umhin gekonnt, sie zum mindesten als die herrschende Lehrmeinung anzuerkennen.

2. Gründe, die für die Auslegung der neuen Reichsverfassung im Sinne der völkerrechtlichen Theorie sprechen.

a. der Wortlaut der neuen Reichsverfassung.

In den für seine Auslegung wesentlichen Punkten entspricht Artikel 45, Absatz 3 der neuen Reichsverfassung dem Artikel 11, Absatz 3 der alten Reichsverfassung. Es fragt sich nun, ob dieser Übereinstimmung entsprechend Artikel 45, Absatz 3 sich in gleicher Weise auslegen läßt, wie Artikel 11, Absatz 3.

Hubrich[2]) vertritt, gestützt auf den Wortlaut der neuen Reichsverfassung, den Standpunkt, daß »der apodiktische Satz: Der Reichspräsident vertritt das Reich völkerrechtlich« von vornherein die Annahme als unmöglich erscheinen lasse, daß auch der Reichstag neben dem Reichspräsidenten für das Reich völkerrechtlich zu handeln hat. Gemäß der Gruppierung der Bestimmungen enthalte benannter Satz das Prinzip. Er sei zwar zunächst auch nur eine staatsrechtliche Vorschrift, bedeute aber gleichzeitig die »Ausfüllung einer völkerrechtlichen Ermächtigung, daß jedes Völkerrechtssubjekt selbst das Organ zu bezeichnen hat, durch welches es sich völkerrechtlich vertreten lassen will.« Der Absatz 3 enthalte indessen lediglich »die internen staatsrechtlichen Einschränkungen für das rechtliche Handeln des Reichspräsidenten.« Hubrich bezeichnet es als juristisch falsch, das Erfordernis der Zustimmung des Reichstages unmittelbar auf das völkerrechtliche Gebiet zu beziehen.

Damit wäre in Wirklichkeit die Anwendung der staatsrechtlichen Theorie auch auf die neue Reichsverfassung anerkannt. Aus dem Verfassungstext heraus ist Hubrich nicht zu widerlegen, denn dieser Verfassungstext läßt sowohl der staatsrechtlichen wie der völkerrechtlichen Theorie die Tür offen. Indessen schon ein Blick auf die Entstehungsgeschichte des Artikels 45, Absatz 3 weist darauf hin, daß sich die Ansicht Hubrichs nicht aufrechterhalten läßt.

---

1) Hatschek, a. a. O. Bd. 2, S. 473.
2) Hubrich, das dem. V. R. S. 91.
3) Vgl. Prot. S. 282.

b. Die Entstehungsgeschichte des Artikels 45, Absatz 3.

Bei den Verhandlungen des Verfassungsausschusses über den Artikel 63, Absatz 3 (späteren Artikel 45, Absatz 3) erklärte der Abgeordnete Dr. Heinze, daß nach seiner Auffassung von den Bestimmungen des Artikel 11 der alten Reichsverfassung ein vom Kaiser abgeschlossener Vertrag völkerrechtlich, nach außen bindend sei, ohne Rücksicht darauf, ob er die Zustimmung des Reichstages gefunden habe oder nicht; die Zustimmung des Reichstages mache den Vertrag zu einem Reichsgesetz. Nach seiner Meinung sei dies auch der Sinn des Absatz 3, Artikel 63.

Dieser Auffassung trat der Reichsminister Dr. Preuß in einer kurzen staats- und völkerrechtlichen Auseinandersetzung sehr entschieden entgegen. Er betonte, daß es dem Ausland nicht daran liege, einen Vertrag abzuschließen, der zwar völkerrechtlich giltig sei, aber aus staatsrechtlichen Gründen im Innern nicht ausgeführt werden könne, und führte unter anderem aus:

»Die richtige Rechtsanschauung ist die, daß ein Vertrag mit dem Auslande die Bedingungen der staatsrechtlichen Giltigkeit erfüllen und dadurch ausführbar sein muß, damit das Reich gebunden ist. Das Ausland muß unsere verfassungsmäßigen Bestimmungen kennen. Man wird sagen müssen, ein internationaler Vertrag ist nur dann völkerrechtlich gillig, wenn er zugleich staatsrechtlich giltig ist. Er muß also, wenn er in das Gebiet der Reichsgesetzgebung fällt, die Zustimmung des Reichstages erhalten haben. Natürlich ist es denkbar, daß er nachträglich ratifiziert wird. Seine Giltigkeit und damit die Verpflichtung des Reiches ist aber immer davon abhängig, daß die verfassungsmäßigen Voraussetzungen erfüllt sind.«

In völliger Übereinstimmung mit Dr. Preuß äußerte sich Abgeordneter Dr. Ablaß unter anderem folgendermaßen:

»Verträge, zu denen die Zustimmung des Reichstages erforderlich ist, weil sie Gegenstände der Reichsgesetzgebung betreffen, dürfen vom Präsidenten mit anderen Staaten nur abgeschlossen werden, wenn die Zustimmung des Reichstages eingeholt worden ist. Vorher dürfen sie auch völkerrechtlich als bindend nicht angesehen werden.«

Diesen Ausführungen und der darin kundgetanen Ansicht wurde nicht widersprochen, auch nicht von Dr. Heinze, als er nochmals zu Worte kam.

Bei den Beratungen im Plenum der Nationalversammlung wurde Artikel 45, Absatz 3 in allen Lesungen angenommen, ohne daß die Frage nach der völkerrecht-

lichen und ſtaatsrechtlichen Giltigkeit nochmals berührt worden wäre. Daraus folgt zweifellos, daß nach dem Willen des Verfaſſunggebers die Zuſtimmung des Reichstages nicht allein für die ſtaatsrechtliche, ſondern auch für die völkerrechtliche Giltigkeit der Staatsverträge erforderlich ſein ſoll.

Berückſichtigt man den Willen des Verfaſſunggebers, auch wenn er in der Verfaſſung ſelbſt nicht beſonders zum Ausdruck kommt, ſo iſt ſchon aus dieſem Geſichtspunkt heraus eine Anwendung der ſtaatsrechtlichen Theorie auf die neue Reichsverfaſſung nicht mehr möglich. Artikel 45, Abſatz 3 der neuen Reichsverfaſſung iſt denn auch tatſächlich im Gegenſatz zu Artikel 11, Abſatz 3 der alten Reichsverfaſſung im Sinne der völkerrechtlichen Theorie auszulegen. Dieſer Standpunkt iſt bisher auch in der Wiſſenſchaft faſt übereinſtimmend vertreten worden.[1]) Danach iſt die Zuſtimmung des Reichstages alſo Giltigkeitserfordernis, auch für die völkerrechtliche Giltigkeit der Staatsverträge. Wird dieſe Zuſtimmung erſt nachträglich eingeholt, was nach der Verfaſſung durchaus möglich iſt, dann wird bei der Ratifikation die erforderliche Zuſtimmung als Parteibedingung zur Giltigkeit der Vertrages vorzubehalten ſein.

c. Stellung des Reichstages.

Ein weiterer Grund, der für die Annahme der völkerrechtlichen Theorie ſpricht, liegt in der Stellung des Reichstages.

Der Reichstag erſcheint in der neuen Verfaſſung nicht mehr als jenes, im Gegenſatz zu Kaiſer und Bundesrat ſo ſelbſtändige, dritte und letzte der oberſten Reichsorgane der alten Verfaſſung. Er iſt heute als der »Repräſentant des Trägers der Reichsgewalt«[2]) an die erſte Stelle gerückt. Richtiger geſagt, er herrſcht als oberſtes Reichsorgan. Denn abgeſehen von den ſehr ſeltenen Fällen des Volksentſcheids oder Volksbegehrens und der Wahl des Reichspräſidenten kommt das allein ſouverän ſein ſollende Volk nie dazu, ſeinen Willen zu äußern. Der Begriff der Volksſouveränität erſcheint ſonach lediglich als eine »Fiktion.«[3]) Angeſichts dieſer bedeutſamen Stellung des Reichtages wird man ſich der Anſicht nicht verſchließen können, daß es verfehlt wäre, wollte man der Zuſtimmung dieſes Reichsorganes nur Wirkung auf die ſtaatsrechtliche Giltigkeit der Staatsverträge zuſchreiben.

1) So Anſchütz, R. V. S. 104 ff.; Arndt, R. V. S. 98; Giese, Grundriß, S. 113; Reichsverfaſſung, S. 141, Anm. 16; Bühler, R. V. S. 55 ff.; Poetzſch, R. V. S. 68; Meissner, das neue Staatsrecht des deutſchen Reiches, S. 116; Wenzel, a. a. O. 491.

2) Anſchütz, R. V. S. 71.

3) Dies hat Helfritz, St. u. P. S. 37 treffend dargeſtellt.

d. Stellung des Reichspräsidenten.

Wie oben bereits bemerkt, sollte der Reichspräsident nicht nur eine dekorative Figur sein, demgemäß ist ihm eine Reihe von namhaften Befugnissen in Gesetzgebung und Verwaltung übertragen worden.[1]) Die von den Schöpfern der neuen Reichsverfassung gewollte Gleichgewichtsstellung zwischen Reichstag und Reichspräsident ist allerdings nicht erreicht. Der Reichspräsident reicht an den Reichstag, mit dem er sich messen sollte, nicht heran.[2]) Schon als der Repräsentant des souveränen Volkes ist der Reichstag immer das höhere Organ. Dies wirkt sich insbesondere darin aus, daß der Reichspräsident ganz anders wie etwa der Kaiser bei seiner Willensbildung, wie oben genauer ausgeführt, durch den Willen des Reichstages in gewisser Beziehung gebunden ist. Außerdem hat man die »Regierungsgeschäfte des täglichen Lebens«[3]) nicht dem Reichspräsidenten, wiewohl es im Interesse seines politischen Ansehens durchaus notwendig gewesen wäre, sondern dem Kabinett zur »staatsrechtlichen selbständigen Erledigung«[3]) überwiesen und so dieses Kabinett als oberste Instanz der vollziehenden Gewalt im Reich zwischen den Reichstag und den Reichspräsidenten gestellt.

Bezüglich der völkerrechtlichen Vertretungsbefugnis zeigt die Einfügung der Bündnisse im Absatz 3, Artikel 45 eine wesentliche Beschränkung der diesbezüglichen Machtstellung des Reichspräsidenten im Gegensatz zu der des Kaisers.

Im Hinblick auf die Schwäche in der staatsrechtlichen Stellung des Reichspräsidenten läßt sich nur feststellen, daß der Reichspräsident zwar zur ausschließlichen völkerrechtlichen Vertretung des Reiches befugt ist, diese Befugnis aber praktisch nur formelle, nicht auch materielle Bedeutung hat, insbesondere dann, wenn neben ihm der Reichstag tätig wird.

Eine andere Auslegung ließ sich überdies auch mit dem Gedanken der parlamentarischen Demokratie, auf dem die neue Verfassung basiert, nicht vereinbaren.

5. Artikel 4 der neuen Reichsverfassung.

In Rücksicht darauf, daß Staatsverträge völkerrechtliche Normen erzeugen, wäre endlich noch darauf einzugehen, welche Bedeutung Artikel 4 der neuen Reichsverfassung für die Auslegung des Artikel 45, Absatz 3 hat. Artikel 4 der Reichsverfassung lautet:

---

1) s. ausführliche Zusammenstellung bei Hatschek, Bd. 1, S. 546 ff.
2) Wittmayer, a. a. O. S. 372.
3) Lukas, a. a. O. S. 37.

»Die allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts gelten als bindende Beſtandteile des deutſchen Reichsrechts.«

Wenn die Reichsverfaſſung von allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts ſpricht, ſo iſt damit nach dem Willen des Verfaſſungsgebers[1]) das »ungeſchriebene Völkerrecht, das ſich im Wege der Gewohnheit entwickelt und fortbildet«, gemeint. Staatsverträge hingegen werden, wie oben dargelegt,[2]) durch beſonderen Geſetzesbefehl zu innerſtaatlichem, die Behörden und Untertanen bindendem Recht. Es werden demnach die Staatsverträge direkt vom Artikel 4 nicht getroffen.

Indirekt aber hat Artikel 4 für die Auslegung von Artikel 45, Abſatz 3 inſofern Bedeutung, als nach Artikel 4 ein Widerſpruch zwiſchen allgemein anerkanntem Völkergewohnheitsrecht und innerſtaatlichem Recht nicht beſtehen kann. Würde man nun nach der ſtaatsrechtlichen Theorie der Zuſtimmung des Reichstages nur innerſtaatliche Wirkung beilegen, ſo ergäbe ſich, daß ein vom Reichspräſidenten ohne die erforderliche Zuſtimmung giltig abgeſchloſſener Vertrag nach außen alſo völkerrechtlich verbindlich, nach innen aber undurchführbar wäre. Das Ergebnis wäre, daß eine ſo geſchaffene für das Reich verbindliche Völkerrechtsnorm mit dem innerſtaatlichen Recht nicht im Einklang ſtehen würde. Dies aber würde gegen das im Artikel 4 der Reichsverfaſſung enthaltene Prinzip verſtoßen. Auch aus dieſem Geſichtspunkt heraus iſt eine Auslegung im Sinne der ſtaatsrechtlichen Theorie für die neue Reichsverfaſſung abzulehnen.

VI. Das Einſpruchsrecht des Reichsrates.

Bei der Frage nach der Giltigkeit der Staatsverträge, die der Zuſtimmung des Parlaments bedürfen, bleibt noch aufzuklären, ob und inwieweit das Einſpruchsrecht des Reichsrates auf die Staatsverträge und ihre Giltigkeit einwirkt.

Artikel 11, Abſatz 3 der alten Reichsverfaſſung gab dem Bundesrat und Reichstag ein Mitwirkungsrecht beim Abſchluß von Staatsverträgen. Wie oben bereits bemerkt,[3]) ſpricht Artikel 45, Abſatz 3 der neuen Reichs-

1) Vergl. hierzu die Ausführungen bei Wenzel, S. 468 ff., S. 480.
2) Giese, R. V. S. 57, Anm. 1.
3) Vergl. oben S. 17.

verfaſſung nur von der Zuſtimmung des Reichstages. Der Reichsrat iſt unerwähnt geblieben. Er iſt als der Nachfolger des Bundesrates anzuſehen[1]). Der frühere Staatenausſchuß iſt gleichſam die geſchichtliche Brücke, die Bundesrat und Reichsrat miteinander verbindet. In ihrer ſtaatsrechtlichen Stellung ſind Bundesrat und Reichsrat freilich voneinander grundverſchieden. War der Bundesrat als Vertreter der verbündeten Regierungen Repräſentant des Trägers der Reichsgewalt, alſo neben dem Kaiſer oberſtes Reichsorgan, ſo hat der Reichsrat nach der neuen Verfaſſung »keinerlei Anteil an der allein vom Reichstag verkörperten Reichsſouveränität«[2]). Er ſtellt lediglich eine Vertretung der Länder beim Reich dar und iſt als ſolche berufen, bei der Bildung des Reichswillens, bei Geſetzgebung und Verwaltung (Art. 60, R. V.) mitzuwirken. Gemeinſam mit dem Bundesrat hat der Reichsrat, daß er wie dieſer eine »ſtändige Delegiertenkonferenz ſämtlicher Landesregierungen«[3]) darſtellt und heut im Gegenſatz zum Reichstag und Reichspräſidenten als ſpezifiſch föderaliſtiſche Bildung den Gedanken des Föderalismus auch in der neuen Verfaſſung zum Ausdruck bringt.

Hätte man in den Abſatz 3 des Artikel 45 auch die Zuſtimmung des Reichsrates als Erfordernis für den Abſchluß von Staatsverträgen eingefügt, dann wäre neben den Reichstag als gleichberechtigt eine zweite Gewalt, nämlich der Reichsrat, geſtellt worden. Dies aber hätte eine Beſchränckung der »eindeutigen Geſchloſſenheit des Reichstagsparlamentarismus« bedeutet,[4]) und wäre mit dem Gedanken der Volksſouveränität nicht zu vereinbaren geweſen, zumal der Reichsrat weder unmittelbar noch mittelbar aus dem einheitlichen deutſchen Volke emporgewachſen iſt und »zu dem ſouveränen Reichsvolk in keiner Beziehung ſteht.«[5]) Aus dieſem Grunde konnte ein dem Mitwirkungsrecht des Reichstages gleichbedeutendes Mitwirkungsrecht des Reichsrates im Artikel 45, Abſatz 3 nicht aufgenommen werden.

B. Das Mitwirkungsrecht des Reichsrates.

Es fragt ſich nun, ob damit gleichzeitig auch in der Verfaſſung zum Ausdruck gebracht werden ſollte, daß ein Mitwirkungsrecht des Reichsrates als geſetzgebenden Faktors[6]) beim Abſchluß von Staatsverträgen überhaupt

---

1) Wittmayer. a. a. O S. 327, bezeichnet den Reichsrat allerdings zu Unrecht als Rechtsnachfolger des Bundesrats.
2) Giese, Grundriß, S. 77.
3) Anschütz, R. V. S. 118.
4) Wittmayer, a. a. O. S. 330.
5) Giese, a a. O. S. 77.
6) Saenger, R. V. S 87.

ausgeschaltet werden sollte. Diese Auffassung hat in der Wissenschaft Vertreter gefunden, so namentlich Saenger[1]) und Hubrich.[2]) Letzterer begründet seine Ansicht damit, daß das Verfahren wie »durch Reichsgesetz« nach Absatz 2, Artikel 45 im Falle des Absatz 3, Artikel 45 nicht eintritt. Demgemäß habe auch das Einspruchsrecht des Reichsrates hier auszuscheiden. Zu dieser Auffassung gelangt Hubrich, weil er den Artikel 45, Absatz 3 im Sinne der staatsrechtlichen Theorie auslegt.

Eine solche Auslegung des Artikels 45, Absatz 3 ist, wie oben[3]) nachgewiesen, nach dem neuen Verfassungsrecht nicht mehr möglich. Infolgedessen erweist sich auch die Begründung Hubrichs als nicht stichhaltig.

Schon in Rücksicht darauf, daß im Verfassungsausschuß wiederholt und mit Nachdruck ausgesprochen worden ist,[4]) daß die staatsrechtliche Ausführbarkeit, das heißt die Geltung des Staatsvertrages im Innern des Reichs verfassungsmäßige Voraussetzungen für den völkerrechtlich verbindlichen Abschluß des Vertrages sei, erscheint es als unhaltbar, aus dem Umstand, daß der Reichsrat in Artikel 45, Absatz 3 unerwähnt geblieben ist, zu entnehmen, daß dem Reichsrat damit von vornherein jede Mitwirkungsberechtigung entzogen ist.

Damit würde der Verfassungsgeber einen Eingriff in die Voraussetzungen der innerstaatlichen Rechtsetzung vorgenommen haben. Denn der Reichsrat hat, wenn auch nicht wie der Bundesrat einen Anteil am Gesetzesbeschluß selbst, so doch ein Einspruchsrecht gegen die vom Reichtag beschlossenen Gesetze.[5])

Dieses Recht stellt sich als ein suspensives Veto dar. Anschütz sieht in dem Einspruch des Reichrates mehr als ein bloß aufschiebendes Veto, da »der durch den Einspruch gehemmte Reichstagsbeschluß nicht ohne weiteres dadurch gesetzliche Kraft erlangt, daß er wiederholt wird; auch dann nicht, wenn dies mit verstärkter, nämlich Zweidrittelmehrheit geschieht.« Vielmehr gelange bei Nichtbeseitigung der Meinungsverschiedenheit durch wiederholte Beschlußfassung des Reichstages die Entscheidung über das Schicksal des Gesetzes an andere Gewalten.[6]) In diesem Falle hat der Reichspräsident die Wahl, entweder die Entscheidung des Volkes herbeizuführen oder das Gesetz scheitern zu lassen.[7])

---

1) Giese, R. V. S. 194, Anm. 4 hält im Gegensatz zu Anschütz, R. V. S. 134 Anm. 1 und Wenzel, S. 388, 492 den Reichsrat nicht für einen ordentlichen gesetzgebenden Faktor.
2) Hubrich, das demokratische Verfassungsrecht S. 97 ff.
3) Vergl. oben S. 34.
4) Vergl. oben S. 31.
5) Triepel, Der Weg der Gesetzgebung, S 510; Giese, R. V. S. 194, Anm. 4.
6) Anschütz, R. V. S. 135; ähnlich Zeimann, a. a. O. S. 28 ff., er nennt das Einspruchsrech ein Sonderrecht eigener Art.
7) Vergl. Nawiasky a. a. O. S. 100.

Die übliche Verkündigungsformel der seit dem 11. August 1919 erlassenen Reichsgesetze: »Die Nationalversammlung (der Reichstag) hat das folgende Gesetz beschlossen, das nach Zustimmung des Reichrates hiermit verkündet wird« ist irreführend. Sie ist geeignet, den wahren Sachverhalt zu verdecken; denn die erwähnte Zustimmung hat lediglich die Bedeutung des Verzichts auf die Geltendmachung des Einspruchsrechtes.

Wenn von einem Mitwirkungsrecht des Reichrates in Artikel 45, Absatz 3 nicht die Rede ist, so läßt sich daraus nur schließen, daß die Verfassung eine unmittelbare Mitwirkung des Reichsrates nicht zur Voraussetzung für die völkerrechtliche Verbindlichkeit der Staatsverträge machen wollte.

Nicht beabsichtigt dagegen ist, den Reichsrat in seinem verfassungsmäßigen Recht bei der innerstaatlichen Rechtsetzung zu beschränken.

Nach Artikel 74 der Reichsverfassung ist dem Reichsrat die Möglichkeit gegeben, gegen Gesetze, welche der Reichstag beschlossen hat, Einspruch zu erheben. Der Einspruch ist gegen alle Gesetze, die der Reichstag beschlossen hat, statthaft, aber eben nur gegen Gesetze möglich.

Es ist nunmehr zu prüfen, ob die vom Reichstag gemäß Artikel 45, Absatz 3 gefaßten Beschlüsse dem Einspruchsrecht des Reichsrates unterliegen.

Artikel 45, Absatz 3 spricht von Bündnissen einerseits und von Verträgen mit fremden Staaten, die sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehen, andererseits.

1. Bei Bündnissen.

Bündnisse unterliegen, gleichviel welchen Inhalt sie haben, ohne Ausnahme der Zustimmung des Reichstages,[1]) also auch dann, wenn sie das Gebiet der Reichsgesetzgebung nicht berühren. Nur wenn ein Bündnisvertrag Gegenstände der Reichsgesetzgebung berührt, stellt demnach die Zustimmung des Reichstages auch einen Gesetzbeschluß dar. Und nur in diesem letzten Falle ist der Reichsrat befugt, sein in Artikel 74 gewährleistetes Einspruchsrecht geltend zu machen,[2]) denn Artikel 74 setzt ein beschlossenes Gesetz voraus.

2. Bei Verträgen.

Bei den Staatsverträgen ist eine solche Spaltung nicht möglich, denn Artikel 45, Absatz 3 unterwirft nur die Staatsverträge der Mitwirkung des Reichstages, die

---

1) Vergl. oben S.
2) Anschütz, R. V. S. 135, Anm. 2; Poetzsch, R. V. S. 97; Wenzel, a. a. O. S. 494.

ſich auf Gegenſtände der Reichsgeſetzgebung beziehen. Erſt durch die Zuſtimmung des Reichstages werden dieſe Staatsverträge zu innerſtaatlich verbindlichem Recht. Die Zuſtimmung des Reichstages bedeutet alſo einerſeits die Erfüllung eines Giltigkeitserforderniſſes für die völkerrechtliche Verbindlichkeit der Staatsverträge und andererſeits gleichzeitig den Beſchluß über die Erhebung des Vertragsinhalts zu innerſtaatlichem Recht, alſo einen Geſetzesbeſchluß.[1])

Gegen dieſen Beſchluß ſteht dem Reichsrat das in der Verfaſſung begründete Recht des Einſpruchs zu.[2])

Der Reichspräſident hat demnach die Rechtspflicht, dem Reichsrat die Gelegenheit zu verſchaffen, von ſeinem Einſpruchsrechte Gebrauch zu machen, und zwar *bevor die letzte Bedingung* der Giltigkeit des Vertrages erfüllt iſt.

Iſt nun die Zuſtimmung vor der Ratifikation eingeholt worden, ſo iſt die Ratifikation ſelbſt die letzte Bedingung und der Einſpruch kann gegen den Zuſtimmungsbeſchluß des Reichstages, der hier ſowohl Giltigkeitserfordernis iſt als auch einen Geſetzesbeſchluß darſtellt, erfolgen.

Wird die Zuſtimmung des Reichstages erſt nach der Ratifikation des Vertrages eingeholt, ſo bildet dieſe Zuſtimmung die letzte Bedingung. Um in dieſem Falle dem Reichsrat einen wirkſamen Einſpruch zu ermöglichen, muß der Reichstag zweimal tätig werden.[3]) Denn einerſeits muß der Einſpruch des Reichsrates vor dieſer letzten Bedingung erfolgen, andererſeits ſetzt der Einſpruch des Reichsrates einen Geſetzesbeſchluß des Reichstages voraus. Demzufolge muß der Reichstag einmal beſchließen, den Staatsvertrag zum Geſetz zu erheben und erſt ſpäter kann er ſeine Zuſtimmung zum Abſchluß des Vertrages erteilen.

VII. Ergebnis.

Als Ergebnis obiger Erörterungen ſtellt ſich heraus, daß für die neue Verfaſſung eine Auslegung nach der ſtaatsrechtlichen Theorie zwar nicht direkt mit dem Wortlaut ſo doch mit dem Aufbau und im Sinn der Verfaſſung im Widerſpruch ſteht und daher zu verwerfen iſt.

Artikel 45 iſt vielmehr im Sinne der völkerrechtlichen Theorie auszulegen. Danach iſt ſowohl die völker-

---

1) Wenzel, a. a. O. S. 495

2) Vergl. Anſchütz, R. V. S. 135, Anm. 2: Giese, R. V. S. 194: Arndt, R. V. S. 000: Wenzel, a. a. O. S. 492 ff; Poetzsch, R. V. S. 97.

3) Vergl. Wenzel, a. a. O. S. 495.

rechtliche als auch die ſtaatsrechtliche Giltigkeit der Staatsverträge von der verfaſſungsmäßig vorgeſchriebenen Zuſtimmung des Reichstages abhängig.

Für die Staatsverträge, die einer parlamentariſchen Mitwirkung nicht unterliegen, hat dies freilich keine Bedeutung, da hier der Reichspräſident allein das Organ iſt, welches das Reich nach außen und nach innen vertritt. Bei den Verträgen, die der Zuſtimmung des Reichstages bedürfen, tritt neben den Reichspräſidenten der Reichstag.[1]) Der Reichstag iſt Mitkontrahent.[2]) Die Zuſtändigkeit iſt unter beide Staatsorgane, den Reichspräſidenten und Reichstag, geteilt. Beide Organe müſſen bei der Willensbildung zuſammenwirken. Die Willenserklärung dagegen muß durch den Reichspräſidenten erfolgen. Erſt dieſe Erklärung macht den Vertrag zu einem rechtsgiltigen Staatsvertrag.

Schließt nun der Reichspräſident einen Vertrag ohne Zuſtimmung des Reichstages, ſo hat er ſeine Zuſtändigkeit überſchritten.

Schließen, obwohl die Willensbildung verfaſſungsmäßig erfolgt iſt, Vertreter der Regierung oder Bevollmächtigte den Vertrag, ſo handeln ſie, falls ſie nicht aufgrund einer beſonderen reichsgeſetzlichen Regelung tätig werden, als Vertreter ohne Zuſtändigkeit.

In beiden Fällen liegt ein giltiger Staatsvertrag nicht vor. Wird aber ein aus den eben angeführten Gründen ungiltiger Vertrag zum Reichsgeſetz erhoben, ſo heilt dieſer Akt den Mangel der Form.

Man wird freilich nicht annehmen können, daß der völkerrechtliche Brauch, wonach Staatsverträge durch beſondere Vertreter abgeſchloſſen, unterzeichnet und die ſo geſchaffenen Urkunden ausgetauſcht werden, durch ſtillſchweigende Genehmigung ſeitens des Reichstages und Reichspräſidenten zu einer anerkannten Regel des Völkerrechts gemäß Artikel 4 R. V. wird, da dieſer Brauch im Widerſpruch zu Artikel 45 R. V. ſteht und ein Zwieſpalt zwiſchen deutſchem Verfaſſungsrecht einerſeits und allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts nach Artikel 4 R. V. undenkbar iſt. Wenn indeſſen der Reichspräſident den zum Geſetz erhobenen Staatsvertrag unterzeichnet, ſo iſt damit die bisher noch fehlende und erforderliche Ratifikation als erfolgt anzuſehen.

Der gegen die völkerrechtliche Theorie erhobene Einwand[3]) behält freilich auch für die Reichsverfaſſung vom 11. Auguſt 1919 ſeine volle Wirkung. Darüber laſſen ſchon die Ausführungen des Reichsminiſters Dr. Preuß

---

1) Vergl. oben S. 39.
2) Vergl. oben S. 25.
3) Vergl. oben S. 25.

im Verfaſſungsausſchuß keinen Zweifel, wo er ſagt, daß daß Ausland »unſere verfaſſungsmäßigen Beſtimmungen kennen« müſſe.[1])

Allein dieſer Einwand erſcheint bedeutungslos, wenn man bedenkt, daß die Kontrahenten Staaten und ihre Organe ſomit keine Laien ſind und daß bei der Wichtigkeit, die ſolche Staatsverträge für den einzelnen Staat haben können, es ſich von ſelbſt ergibt, daß man die Staatsperſon des Gegenkontrahenten bezw. ſeine Organiſation genau kennen muß.

VIII. Die Dawesgeſetze.

Nach dieſen Erörterungen ſoll ein Blick auf die Dawesgeſetze geworfen werden. Wie eben dargelegt, iſt für das Vorliegen von Staatsverträgen die erſte Vorausſetzung, daß die Kontrahenten Staaten ſind und als ſolche handeln.

Auf die Einladung des britiſchen Premierminiſters vom 2. Auguſt 1924 zur Teilnahme an der Londoner Konferenz, die noch im Auguſt 1924 tagte, nahmen die Vertreter der deutſchen Reichsregierung und die Vertreter der Regierungen von 14 europäiſchen und außereuropäiſchen Staaten ſowie die Vertreter der Reparationskommiſſion teil.[2]) Vertragsgegner waren hiernach die vertretenen Staaten, die ſich bei den Konferenzverhandlungen auch als ſolche gegenübertraten.

Damit iſt die erſte Vorausſetzung für das Vorliegen eines Staatsvertrages gegeben. In dem oben genannten Schreiben des britiſchen Premierminiſters vom 2. Auguſt 1924 wurde als Arbeitsgebiet die Erörterungen über die beſten Methoden für die Inkraftſetzung des Sachverſtändigengutachtens (Dawesplan) vom 9. April 1924 bezeichnet. Dieſes Gutachten hat ſtaats- und völkerrechtliche Bedeutung erſt gewonnen, nachdem es von den Vertragsparteien zur Vertragsgrundlage erhoben worden war. Auf das Gutachten und die Verhandlungen ſelbſt näher einzugehen, würde über den Rahmen des Themas hinausgehen. Es genügt hier zu ſagen, daß das Gutachten einen Verſuch bedeutet, alle Reparationsfragen unter Zugrundelegung der Höchſtgrenze von Deutſchlands Leiſtungsfähigkeit zu regeln. Das auf dieſem Gutachten beruhende Londoner Abkommen, beſtehend aus dem Schlußprotokoll und 4 Anlagen, iſt als untrennbares Ganzes, als ein zuſammenhängender Vorvertrag anzuſehen.[3])

1) Vergl. oben S. 25.

2) Vergl. das Schlußprotokoll der Konferenz von London v. 16. 8. 24 u. die Denkſchrift d. d. R. R. zu dem eben genannten Schlußprot.

3) Schon die Grundlage, das Gutachten, kann wie das Sachverſtändigenkomitee in ſeinem Bericht, Teil 1, Nr. 17 ſagt, nur als unteilbares Ganzes genommen werden.

Wenn eben vom Londoner Abkommen gesprochen worden ist, so ist damit schon zum Ausdruck gebracht, daß durch die Unterzeichnung des Protokolls und der einzelnen Abkommen durch die Regierungsvertreter in London ein Staatsvertrag in London noch nicht zustandegekommen war und, wie sich aus den obigen Erörterungen ergibt, auch nicht zustandekommen konnte. Denn die Reichsregierung oder ihre Vertreter können ohne reichsgesetzliche Ermächtigung das deutsche Reich niemals völkerrechtlich verpflichten.

Daß dieses Londoner Abkommen der Zustimmung des Reichstages bedurfte, wenn es zu einem giltigen Staatsvertrag erhoben werden sollte, ergibt sich schon daraus, daß, um einen Punkt herauszugreifen, die in dem Gutachten und Abkommen vorgesehene Neuordnung des Geldwesens einen Gegenstand betrifft, der in das Gebiet der Reichsgesetzgebung (Artikel 6, Ziffer 5 R. V.) fällt.

Besonders zu bemerken ist aber, daß durch das Londoner Abkommen im Augenblick, wo es zum Staatsvertrage erhoben wurde, die Reichsverfassung selbst getroffen wurde, so z. B. durch die Bestimmungen über die Vergesellschaftung der Eisenbahn, die nach Artikel 171 R. V. auf das Reich übergegangen war.

Da also mit der Erhebung des Londoner Abkommens zum Staatsvertrag eine Verfassungsänderung notwendig wurde, genügte nicht eine Zustimmung des Reichstages mit einfacher Mehrheit; denn, wie oben dargelegt ist, muß ein Vertrag mit dem Auslande die Bedingungen der staatsrechtlichen Giltigkeit erfüllen und dadurch ausführbar sein, falls das Reich gebunden sein soll. Hierzu mußte die Zustimmung des Reichstages — auch als Giltigkeitserfordernis zur völkerrechtlichen Bindung des Reichs — mit der im Artikel 76 R. V. für Verfassungsänderungen vorgeschriebenen Stimmenmehrheit erteilt werden. Eine solche Zustimmung ist denn auch seitens des Reichstages erfolgt.[1])

In dem Gesetze über die Londoner Konferenz vom 30. August 1924 (Reichsgesetzbl. II, S. 289) ist in § 1 die Zustimmung zu den Londoner Vereinbarungen noch besonders ausgesprochen worden. In der Unterzeichnung dieses Gesetzes durch den Reichspräsidenten ist gleichzeitig die Ratifikation des Vertrages durch den Reichspräsidenten als das zur Vertretung des Reichs nach außen allein berufene Organ des Reiches zu sehen.

Mit diesem Gesetze und zwar erst mit diesem Gesetz ist daher das Londoner Abkommen zum völkerrechtlich wie staatsrechtlich giltigem Staatsvertrag erhoben worden.

---

1) Vergl. Prot. S. 770.

Die übrigen sogenannten Dawesgesetze, das Gesetz über die Goldnotenbank, die Reichsbahn und die Industrieobligationen sowie die diese Gesetze ergänzenden Gesetze,[1]) sind im Verhältnis zu dem Gesetz über die Londoner Konferenz nur als Ausführungsmaßnahmen des abgeschlossenen Staatsvertrages zu erblicken.

Da die verfassungsmäßig bestimmten Voraussetzungen für die Gesetze hiernach gegeben sind, dürfte die Gültigkeit der Dawesgesetze nicht angezweifelt werden können.

Endlich sei zum Beweis dafür, daß die sogenannte oben näher dargelegte völkerrechtliche Theorie und ihre Anwendung auf die deutsche Reichsverfassung von den Vertragsgegnern Deutschlands anerkannt wird, darauf hingewiesen, daß in dem Abkommen zwischen den alliierten Regierungen und Deutschland (Anlage 3 zum Londoner Schlußprotokoll) im Artikel I A 1 a die staatsrechtlichen Gültigkeitserfordernisse, nämlich die Annahme der . . . erforderlichen Gesetze . . . durch den Reichstag und ihre Verkündung, zum wesentlichen Vertragsbestandteil des völkerrechtlichen Vertrages gemacht worden sind.

---

1) Das sind: Das Privatnotenbankgesetz; Das Gesetz über die Liquidierung des Umlaufs an Rentenbankscheinen; Das Münzgesetz; Das Reichsbahnpersonalgesetz und das Gesetz über die Aufbringung der Industriebelastung.

Lebenslauf.

Am 21. November 1896 bin ich, **Gotthard Schachſchal**, in Schweidnitz als Sohn des Rektors Reinhold Schachſchal und ſeiner Ehefrau Eliſabeth, geb. Hilger, geboren. Ich bin evangeliſch und preußiſcher Staatsangehörigkeit. Von Oſtern 1906 ab beſuchte ich das Gymnaſium zu Schweidnitz, das ich im Juni 1915 mit dem Zeugnis der Reife verließ. Am 21. Juni 1915 trat ich als Fahnenjunker in das Niederſchleſiſche Fußartillerie-Regiment Nr. 5 in Poſen ein. Vom Herbſt 1915 bis zum November 1918 nahm ich in ſelbigem Regiment an den Feldzügen gegen Frankreich und Italien teil, mit Ausnahme einer Zeit von 3 Monaten, während der ich verwundet im Lazarett lag. Am 23. Auguſt 1916 wurde ich mit einem Patent vom 13. Juli 1915 zum Leutnant ernannt. An Auszeichnungen erhielt ich das Eiſerne Kreuz I. u. II. Klaſſe. Nach Kriegsende ſtand ich bis Januar 1919 im Grenzſchutz Oſt. Am 31. März 1920 ſchied ich als Oberleutnant aus der Reichswehr und widmete mich auf den Univerſitäten zu Bonn (1 Semeſter), Heidelberg (1 Semeſter) und Breslau (5 Semeſter) dem Studium der Rechts- und Staatswiſſenſchaften. Am 21. Oktober 1924 legte ich bei dem Oberlandesgericht zu Breslau meine erſte juriſtiſche Prüfung ab und bin jetzt am Landgericht zu Schweidnitz zu meiner Ausbildung tätig.

Am 14. November 1924 beſtand ich das Rigoroſum.